CENA INTERNACIONAL

Vol. 8 | Nº 2 | 2006

Instituto de Relações Internacionais
UnB

Cena Internacional é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL). Os artigos publicados em *Cena Internacional* estão disponíveis para *download*, em formato PDF, gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais (**http://www.relnet.com.br**), seis meses após a sua publicação impressa.

Correspondência:
E-mail: cena@unb.br
Caixa Postal 04359
Brasília D.F. 70910-970
Tel: (55)(61) 3307 2426
Fax: (55)(61) 3274 4117

Ilustrações da Capa

Dagli Orti, "Aqui Haroldo Navegou sobre o Mar". Tapeçaria da rainha Matilde, por volta de 1080. Byeux, Museu da Tapeçaria, Paris, *in* Georges Duby (1999), *Ano 1000, Ano 2000: na Pista de Nossos Medos*. São Paulo, Editora UNESP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Mapa Mundial. Versão adaptada do mapa mundial circular, apresentado no *Atlas Stratégique,* de G. Gaillaand e J.-P. Rageau, 2ª ed. Paris, Fayard, 1983.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – (CIP)

Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL)
Vol. 8, nº 2, 2006. Brasília, IREL, 2006.

Semestral

ISSN 1518-1200

1. Política Internacional. 2. Relações Internacionais e diplomáticas. I. Título.

CDU: 341-76

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

WOODROW WILSON E A IDÉIA DE ORDEM HEMISFÉRICA
Reginaldo Mattar Nasser 9

A ESCOLA INGLESA NO PÓS-GUERRA FRIA:
FECHAMENTO, TRADICIONALISMO OU INOVAÇÃO?
Emerson Maione de Souza 29

O PLANO COLÔMBIA E O PRIMEIRO MANDATO DE ÁLVARO URIBE (2002-2006)
Marcelo Santos 63

O INVESTIMENTO NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS:
ENTRE ESTRATÉGIAS E PRINCÍPIOS
Edna Aparecida da Silva 84

PROCESSO DECISÓRIO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DA BUSCA
DO ASSENTO PERMANENTE NA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO
Rogério de Souza Farias 124

ESTADOS UNIDOS VERSUS ALEMANHA:
O FALSO DILEMA SOBRE O INÍCIO DA INDÚSTRIA DE BASE BRASILEIRA
Ironildes Bueno 171

A REPRESSÃO NO GOVERNO VARGAS E AS MEDIDAS COERCITIVAS
AOS SIMPATIZANTES DO EIXO DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
Marlene de Fáveri 193

PARECERISTAS EM 2006

Ana Flávia Platiau
Cristina Inoue
Eduardo Viola
Eiiti Sato
Flávia de Campos Mello
José Flávio Sombra Saraiva
João Pontes Nogueira
Marcelo de Moura Gameiro
Maria Regina Soares de Lima
Nizar Messari
Paulo Esteves
Paulo Roberto de Almeida
Peter Demand
Rafael Duarte Villa
Tullo Vigevani
Sebastião Velazco e Cruz
Salem Nasser
Shiguenoli Myiamoto
Wolfgang Döpcke

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Edna Aparecida da Silva: mestre em História pela Unesp/Assis e doutoranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Email: ednasilv@unicamp.br.

Emerson Maione de Souza: mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro ((PUC-RIO) e professor dos cursos de Relações Internacionais do Centro Universitário UNIBENNETT (Rio de Janeiro) e da Universidade Estácio de Sá. Email: emersonmaione@terra.com.br.

Ironildes Bueno: mestre e doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/ UnB). Diretor-executivo do *Globalsouth Institute of Development Affairs*. E-mail: bueno@globalsouthnet.com.

Marcelo Santos: mestre em Sociologia e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia (FCL) da UNESP/Araraquara (SP). Email: Marsant28@yahoo.com.br.

Marlene de Fáveri: doutora em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e professora do Departamento de História da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Autora do livro *Memórias de Uma (Outra) Guerra*: *Cotidiano e Medo durante a Segunda Guerra em Santa Catarina* (Florianópolis/Itajaí, UFSC/Univali), prêmio "Lucas Alexandre Boiteux – História", em 2005, concedido pelo Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina (IHGB/SC). Email: mfaveri@terra.com.br.

Reginaldo Mattar Nasser: mestre em Ciência Política pela Unicamp e doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Coordenador do Curso de Relações Internacionais da PUC-SP. Email: regmatar@uol.com.br.

Rogério de Souza Farias: mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB). Email: rofarias@gmail.com.

APRESENTAÇÃO

E. H. Carr conta que, no final do século XIX, ao organizar a primeira e "definitiva" versão da *Cambridge Modern History*, Lord Acton teria instruído seus colaboradores no sentido de que "nosso Waterloo deve ser tal que satisfaça franceses e ingleses, alemães e holandeses da mesma maneira"[1]. Satisfazer a tantos em torno do que teria acontecido em Waterloo certamente não faz parte das pretensões de ninguém que se debruce sobre aquela batalha. E estudar Waterloo continua sendo uma tarefa válida, pois ainda que exista um razoável consenso sobre a importância da intervenção humana na criação e no desenvolvimento do conhecimento científico, a dimensão dessa intervenção, o que pesquisar e como pesquisar seguem sendo questões fundamentais.

A revista ***Cena Internacional*** nasceu com o ousado propósito de ultrapassar barreiras e criar pontes entre as diversas concepções em torno das Relações Internacionais, assim como entre estas e os diversos campos de conhecimento, particularmente a História e as ciências sociais. A revista tem também como proposta dar ênfase ao estudo sobre os desafios da inserção internacional do Brasil.

Ao completar oito anos, ***Cena Internacional*** aparece com duas novidades. A primeira é seu logotipo, que tem como base a imagem de um barco viking, uma das belas ilustrações do livro de Georges Duby sobre o medo. O barco ilustra o capítulo em que o historiador medievalista trata d'"O Medo do Outro". Lembra que, por vários séculos, ao longo da Idade Média, esses guerreiros-marinheiros incursionaram por diversos quadrantes setentrionais e colonizaram grandes porções da Europa, provocando terror no mundo cristão. "No entanto, a Europa [soube] digerir e integrar os saqueadores normandos. Essas invasões [tornaram] menos claras as fronteiras entre o mundo pagão e a cristandade e [estimularam] o crescimento econômico. A Europa, então terra juvenil, em plena expansão, estendeu-se aos quatro cantos cardeais, alimentando-se, com voracidade,

---

[1] E. H. Carr (1961), *Que é História*. (8ª ed.). Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 45.

das culturas exteriores."[2] Essas migrações, em geral muito brutais, fazem parte da criação da "civilização ocidental", da qual fazemos parte. Como logotipo da revista, o barco viking visa a dar ênfase à idéia de mobilidade e transformação, bem como de difusão do conhecimento sobre o outro; o "outro nacional", o "outro diferente".

A segunda novidade é que a revista deixa de ser unicamente digital e passa a ser impressa também. Conforme a prática que se tem estabelecido entre os principais periódicos nacionais e internacionais, a versão digital será colocada à disposição dos leitores seis meses após a publicação do número impresso. Esperamos que a versão impressa fortaleça a identidade visual e substantiva revista.

A Editora

[2] Georges Duby (1999), *Ano 1000, Ano 2000: na Pista de Nossos Medos*. São Paulo. Editora UNESP/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pp. 50-55.

WOODROW WILSON
E A IDÉIA DE ORDEM HEMISFÉRICA*

Reginaldo Mattar Nasser

Introdução

Por três vezes no século XX, os Estados Unidos (EUA) estiveram diante de certos rearranjos de poder que estimularam seus presidentes e *policymakers* a pensar sobre a viabilidade de se implementar uma Nova Ordem Mundial. Após a Primeira Guerra Mundial, assistimos a Wilson arquitetar a Liga de Nações, mas, diriam alguns, esta organização se afundou em ressentimentos da guerra, nos ímpetos expansionistas europeus e em mecanismos institucionais inadequados. Depois veio Franklin Roosevelt e a idéia da Organização das Nações Unidas (ONU), mas as esperanças desapareceram devido à emergência do mundo bipolar. O término da Guerra Fria, por fim, levantou novamente a pergunta sobre as condições, a partir de então mais favoráveis que em 1945, para se implementar efetivamente uma Nova Ordem à imagem dos valores americanos de vocação universal. Otimistas com o colapso da União Soviética, os proponentes da doutrina de segurança coletiva entendiam que a ONU sairia da paralisia em que se encontrava diante dos constantes vetos no Conselho de Segurança, como parecia sugerir a sucessão de movimentos diplomáticos do órgão que antecederam a Guerra do Golfo em 1991 (Lagon, 1995).

Desde o final da Guerra Fria, com o anúncio de uma Nova Ordem Mundial pelo presidente George H. Bush, temos presenciado um interesse renovado pelas idéias de Wilson, à procura de seu verdadeiro significado nas relações internacionais. De acordo com o presidente, o colapso do socialismo permitiu que os países de todo o mundo compreendessem que

* Este artigo foi extensivamente baseado em minha tese de doutorado, intitulada "O Lugar do Hemisfério na Ordem Mundial: Percepções Norte-Americanas" e defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-SP, em 2005.

o resultado dessa crise poderia conformar o futuro das novas gerações: "as nações civilizadas do mundo devem defender interesses vitais e comuns, apoiar o império da lei e fazer frente à agressão". Desses tempos agitados, continuou Bush, deve surgir uma "nova ordem mundial; uma nova era, mais livre das ameaças do terror, mais forte na busca da justiça e mais segura na realização da paz. Uma era em que as nações do mundo possam prosperar e viver em harmonia" (Estados Unidos, Department of State Dispatch, Bureau of Public Affairs, 1991).

Embora as Ordens Internacionais que se sucederam ao longo da história tenham demonstrado, potencialmente, um alcance global, estiveram, o mais das vezes, conformadas às rivalidades e interesses das grandes potências, que minam a universalidade e a regularidade normativa da ordem ao estabelecer relacionamentos diferenciados com cada região ou categoria de estado e sociedade. A literatura sobre a história diplomática e sobre a teoria das relações internacionais dá destaque para as possíveis rupturas na ordem internacional, focando sua atenção nas relações entre as grandes potências e na extensão dessas com a periferia do sistema. Sem dúvida nenhuma, a constituição de um sistema verdadeiramente global acaba por submeter ou influenciar as demais regiões do mundo, mas é preciso chamar a atenção também para as particularidades de outras "ordens", que se constroem na periferia do sistema. Assim, quando os presidentes dos EUA anunciam triunfalmente um novo momento para lidar com os conflitos internacionais, propondo a construção de uma Nova Ordem, devemos compreender que se faz referência não a uma única ordem, mas a uma variedade de ordens regionais (Lake e Morgan, 1997: 3).

Pesquisas históricas recentes têm alterado a visão tradicional sobre a política externa americana durante o período que compreende os anos 1898-1945. Essa historiografia demonstra que os políticos americanos daquela era, com destaque para Wilson, não podem ser classificados apenas como isolacionistas pragmáticos ou internacionalistas ingênuos, mas sim como verdadeiros estrategistas que procuravam realizar aquilo que entendiam ser os reais interesses da nação (Esposito, 1996; Ninkovich, 1994; Knock, 1992).

Wilson iniciou as intervenções militares no México em 1913 e demonstrou, na Revolução Russa, em 1919, que não era tão ingênuo sobre

a natureza da política de poder nas relações internacionais, propondo um sistema para controlar as disputas e as questões da guerra e da paz nas quais um grupo de nações seria o fiduciário das resoluções pacíficas de controvérsias. É importante observar que essa política não negou o uso da força para resolver disputas, mas afirmou que elas já não seriam decididas por arranjos entre os estados poderosos. Isso significava que, quanto mais países democráticos houvesse, maior seria a possibilidade de executar a política de segurança coletiva e, conseqüentemente, maior o papel da América em políticas mundiais, sem a necessidade de recorrer aos compromissos militares. Um mundo seguro para a democracia seria também um mundo seguro para os EUA (Perlmutter, 1997: 30-33).

Mas, enquanto a maioria desses autores demonstrou como os políticos perceberam os interesses globais da América, poucos entre eles deram destaque à concepção que esboçavam sobre a ordem na periferia do sistema. Uma coisa é mostrar os interesses e valores que orientavam o país em sua expansão econômica e política; outra é determinar como a estrutura do sistema internacional pode ser arquitetada na periferia de forma a potencializar essa mesma expansão dentro dos princípios que legitimam uma Ordem Mundial liberal (Zasloff, 1993).

Após a Primeira Guerra Mundial, a doutrina Wilson, como ficou conhecida posteriormente, pode ser entendida como a primeira grande tentativa dos EUA para fundar uma nova ordem internacional contraposta à tradição européia, ordem esta que, de uma forma geral, continha as novas idéias esboçadas em Versalhes. Ela se sustentava basicamente em torno de três grandes pilares: democracia, autodeterminação dos povos e segurança coletiva (Kissinger, 2001: 38).

Desde o início de seu governo, em 1913, Wilson já anunciava uma nova era nas relações exteriores na América Latina, denunciando a “diplomacia do dólar” e as repetidas intervenções militares praticadas por seus antecessores. No entanto, no final das contas, seu governo fez mais intervenções armadas na América Latina do que todos os presidentes anteriores, introduzindo, inclusive, uma nova forma de ingerência. Ao longo das primeiras duas décadas do século XX, do corolário Roosevelt até a política de reconhecimento diplomático de Woodrow Wilson, que queria “ensinar” ao México e aos países do Caribe como eleger os “homens bons”,

o Hemisfério Ocidental aparecia como um “laboratório” para o exercício de hegemonia americana na consecução de seus ideais liberais.

Ficou cada vez mais claro que os EUA adotavam uma dupla atitude em relação ao princípio da soberania: uma em relação aos europeus e potências em ascensão, como o Japão, e outra para os estados latino-americanos. Nesse sentido, poderíamos afirmar que a doutrina Monroe poderia ser traduzida pelas seguintes assertivas: no Hemisfério Ocidental, “O que é meu é meu”; e, nas demais regiões do mundo, onde se encontravam os interesses europeus, “O que é seu é nosso” (Hanson, 1993: 59).

Para Wilson, não havia nenhuma inconsistência entre os seus princípios liberais e a sua prática diplomática, pois o que, em última instância, legitimava sua ação era a responsabilidade da grande potência “civilizada”. Os EUA haviam adquirido uma preponderância tão grande no Hemisfério Ocidental que, no seu entendimento, passou a ter não só o direito, mas o dever de intervir em Estados no desempenho de seu papel de agente civilizador.

De acordo com observações de Keene, a administração Wilson adotou uma visão mundial hierárquica em relação às várias regiões do mundo em função de critérios civilizacionais:

> A Europa é mais importante que a América Latina, que é mais importante que a Ásia Oriental, que é mais importante que a África; os anglo-saxões são superiores a outras raças brancas, que são superiores aos amarelos, que são superiores aos pardos, que são superiores aos negros (2002: 126).

A idéia de civilização no pensamento dos americanos, ainda que de forma imprecisa, tornou-se um dos diferenciais para qualificar as nações dentro de um sistema hierárquico de poder, relativizando a aplicação dos princípios de igualdade entre as nações.

Diante da aparente contradição, no pensamento wilsoniano, entre princípios liberais advogados na Europa e suas práticas imperiais na América Latina, a qual até hoje intriga os pesquisadores, pretendemos mostrar que a idéia de missão civilizadora pode ser uma das principais pistas para nos ajudar a compreender melhor como foi construída a sua concepção de ordem hemisférica.

Em 1919, Wilson, descrevendo o que levaria os EUA a se tornarem uma grande potência, apta a fazer valer os instrumentos da paz mundial independentemente do afiançamento da Liga de Nações, alertava os congressistas: "Nós devemos estar fisicamente prontos para qualquer coisa que vier. Nós temos que ter um grande exército de prontidão." Sem dúvida, posição muito semelhante às considerações do "realista" Theodore Roosevelt (Lind, 2002).

Isso nos coloca diante de um grande problema: se podemos dizer que há uma tradição americana de política externa que foi construída ao longo do primeiro quarto do século XX e não pode ser classificada nos marco teóricos nem da *realpolitik* nem da utopia liberal, como então deve ser compreendida?

I. Os antecedentes: a soberania nacional condicionada

Para a grande maioria da elite americana, a instabilidade reinante em Cuba, em 1896, estava prejudicando seriamente seus interesses e, ao mesmo tempo, despertando suas preocupações "humanitárias". Eram sucessivas as reclamações de comerciantes e cidadãos americanos do quadro de violência crescente que assolava Havana. O presidente Cleveland, em mensagem ao Congresso, explicava que os EUA não poderiam ser indiferentes ao que estava acontecendo, afinal de contas, dizia ele, "a soberania da Espanha está extinta" haja vista a sua incapacidade de manter a ordem e o império da lei (Shoutz, 1999: 154).

O debate parlamentar em relação ao domínio sobre Cuba versou acerca da questão da habilitação constitucional dos EUA para adquirir territórios estrangeiros sem o propósito expresso de incorporá-los completamente à União; e, mesmo que, eventualmente, tivessem tal prerrogativa, havia ainda o questionamento do direito moral sobre tal iniciativa. Alguns senadores, como Cabot Lodge, argumentavam favoravelmente à anexação observando que, no mundo interdependente de poderes hostis, os EUA teriam que aceitar a aquisição de novos territórios, integrando-os, porém, ao estilo de uma autêntica "democracia imperial". O senador procurava convencer seus colegas argumentando que, se todos concordavam que a Declaração de Independência era o anúncio da existência de um governo revolucionário

nas terras americanas, sobre quem se baseava o consentimento? Estavam inclusos negros e índios? (Garrity, 2002: 86).

Com a mesma fundamentação, Roosevelt respondia às críticas dos antiimperialistas americanos dizendo que eles estavam abandonando os ideais dos Pais Fundadores que, ao lidar com os índios, já haviam estabelecido os precedentes em torno dos quais o governo americano deveria fundamentar suas relações com os filipinos. Pois, se os "brancos" deveriam, por princípios morais, abandonar as Filipinas, no seu entendimento, os americanos "também – pelos mesmos princípios – deveriam abandonar o Arizona aos apaches". A expansão ultramarina dos EUA se configurava, na sua percepção, como uma continuidade da expansão continental (Lafeber, 1994: 54).

Depois de muita discussão em torno de uma possível anexação, o congresso aprovou a emenda Teller, resultado de um compromisso entre as facções imperialistas e antiimperialistas no congresso. O texto afirmava, categoricamente, que os EUA abririam "mão de qualquer disposição ou intenção de exercer soberania, jurisdição ou controle sobre a ilha, exceto para 'pacificação', e afirmava sua determinação de que, quando tudo isto estivesse cumprido, deixaria o governo e o controle da ilha para seu povo" (Shoutz, 1999: 163).

Estabelecendo uma espécie de compromisso entre a recusa em se adotar o imperialismo europeu, de um lado, e uma interpretação mais ampla da doutrina Monroe, de outro, Theodore Roosevelt formulou o princípio das responsabilidades especiais dos EUA na condução dos assuntos referentes ao Caribe e à América Central:

> o hábito das práticas desonestas pode, em última análise, justificar na América, como em qualquer outro lugar, a intervenção de uma nação civilizada e, no Hemisfério Ocidental, a explicação da doutrina Monroe pode obrigar os Estados Unidos a exercer, a contragosto e nos casos de flagrante desonestidade, os poderes de polícia internacional (*apud* Burton, 1997: 103).

Em 1901, com a aprovação da Emenda Platt, os EUA adquiriam a prerrogativa constitucional para intervir por motivo de necessidade estratégica, podendo governar os povos dos territórios adquiridos sem o consentimento formal deles. A intervenção, ressaltavam os governantes

americanos, deveria acontecer apenas após a constatação de que esses povos não possuíssem as condições necessárias para seu autogoverno e, conseqüentemente, teria como exclusiva finalidade a "melhoria moral e física dos povos". Porém, uma vez entendido que fossem capazes de exercer um governo autônomo, deveriam tornar-se plenamente independentes, desde que não escolhessem um caminho que pudesse ameaçar a segurança americana e das demais "nações civilizadas" (Schoultz, 1999: 172).

Os EUA demonstravam-se distintos e superiores a todas as outras nações com ambições globais, pois tinham a missão de difundir suas utopias além de suas próprias fronteiras, o que lhe conferia uma condição de absoluta excepcionalidade. Se o modo de vida americano estava demonstrando suas benéficas realizações dentro de suas fronteiras, por que não transferi-lo para o resto do mundo? Nisso, insistia Roosevelt, os EUA não se confundiam com o imperialismo do tipo mais tradicional. Afinal de contas, embora Washington tivesse usado a força nas suas fronteiras (cerca de 101 ocasiões entre 1801 e 1904), sua missão, ainda segundo Roosevelt, não era conquistar outros povos, mas liberá-los do despotismo, da mesma forma como os EUA se libertaram do domínio britânico.

Theodore Roosevelt estava consciente da importância que os EUA assumiam fora do Hemisfério e sua meta principal era alcançar um equilíbrio de forças favorável com os europeus na Ásia através de uma diplomacia que reconhecia limites e possibilidades para projetar o poder americano. Em carta escrita ao senador Cabot Lodge, Roosevelt manifestava contentamento com a vitória do exército de Japão sobre a Rússia, em 1904, mas mostrava-se bastante apreensivo no que se referia ao equilíbrio de poder na região:

> Enquanto o triunfo sobre a Rússia pode trazer bons ventos para a civilização, a sua destruição como um poder asiático oriental também me torna descontente. É melhor que ela seja colocada cara a cara com o Japão de forma que cada um possa moderar a ação do outro (*apud* Bartlet, 1994: 49).

Sua escolha viria a demonstrar que, entre os critérios baseados nos aspectos "civilizacionais" e aqueles em termos de interesses e poder, ficaria com estes últimos. Mas as explicações que deu para a intervenção militar americana apoiando a revolução no Panamá se pautavam pela avaliação

de que a Colômbia era governada por um ditador e que as pessoas da região do futuro Canal eram dirigidas por um governo que não tinha o consentimento de seus cidadãos. O mesmo argumento reaparecia em Santo Domingo, em 1904, quando foi anunciado oficialmente o Corolário Roosevelt, que conferiu aos EUA o direito, e principalmente o dever, de intervir nos assuntos domésticos das nações no Hemisfério não apenas quando houvesse a possibilidade de algum tipo de ação européia, mas também quando houvesse perigo iminente de revolução ou qualquer forma de desordem (Grabber, 1959).

Após a guerra com as Filipinas, o Secretário de Estado do governo Roosevelt, John Hay, em suas notas sobre a Política de Portas Abertas na Ásia, dizia que, além das questões comerciais envolvidas com a China, os EUA estavam comprometidos com a manutenção da integridade territorial e a independência política "daquele vasto país amorfo", mas dentro de um cenário geopolítico em que pesavam as posições dos europeus e do Japão. Assim, enquanto na Ásia os EUA incentivavam a manutenção do equilíbrio regional, apesar de reconhecer a existência de estados em desordem, no Caribe e América Central, prevalecia o corolário Roosevelt e sua orientação no sentido de intervir e reconstruir a ordem interna dos países frágeis ou conturbados. As decisões de Roosevelt em intervir nos assuntos internos de outras nações não estavam baseadas apenas na mentalidade do *Big Stick*, mas numa avaliação altamente positiva e otimista da busca da ordem (Edward, 1998: 50).

Muito embora reconhecesse que o Governo americano havia proporcionado grandes benefícios aos filipinos, após a guerra de ocupação, permitindo uma experiência fundamental para o novo papel internacional de seu país, Roosevelt achava difícil continuar obtendo apoio da opinião pública americana que justificasse uma adequada defesa das ilhas, que traziam muitos problemas e nenhuma recompensa material. Chegou mesmo a admitir uma relativa independência de Manilla talvez com algum tipo de garantia internacional para a preservação da ordem. Algo como a advertência contida na emenda Platt: "se eles não mantivessem a ordem, nós teríamos que interferir novamente" (Lafeber, 1994: 239). A superioridade moral da América e sua histórica luta pela liberdade capacitavam-na

a cumprir uma missão em regiões "não civilizadas" ou em processo de civilização, em contraste com as dinastias européias corruptas. Contudo, apesar de não descartar completamente os compromissos internacionais e vislumbrar que algum dia, de forma gradual, com alguns ajustes necessários, os EUA voltassem a atuar de forma mais agressiva, Roosevelt foi percebendo também que a América ainda não estava preparada para exercer um poder global naquele momento. Nesse aspecto – em relação aos meios – pode-se dizer, sim, que foi um típico realista.

Podemos dizer, então, que o governo Roosevelt redirecionou sua ação internacional colimando três grandes objetivos: (1) ao invés de ocupação ou colonização, a garantia da ordem nos assuntos domésticos das outras nações; (2) o reconhecimento da eventual independência das nações pouco desenvolvidas ou em desenvolvimento à medida que elas se conformassem ao modelo americano de governo e democracia; e (3) o patrocínio de um mundo no qual disputas internacionais seriam resolvidas por meio da arbitragem realizada pelas nações mais civilizadas. A avaliação do sistema internacional feita por Theodore Roosevelt era de que a "interdependência crescente e a complexidade das relações políticas e econômicas internacionais" exigia, de certa forma, que as "nações civilizadas" assumissem o policiamento do mundo" (Blum, 1980: 52). Acreditava que os EUA, tendo adquirido grande poder, também havia adquirido uma grande responsabilidade internacional para ajudar a avançar a "causa da civilização". Isto significou, em primeiro lugar, a criação de uma ordem liberal no Hemisfério Ocidental, da mesma maneira que os outros grandes poderes civilizados tiveram a responsabilidade de construir a ordem em suas respectivas esferas de influência. Por causa do poder americano, Roosevelt acreditava que os EUA não tinham muitas opções, senão "assumir uma atitude de proteção com respeito a todos os pequenos estados". E, tratando-se de uma nação democrática, proteção significava ajudar esses povos a adquirir a "capacidade de um governo autônomo" e a firme determinação de manter a ordem evitando "a discórdia e o tumulto das revoluções ininterruptas". Por meio dessa doutrina de soberania condicional, os EUA chamaram para si a responsabilidade e o direito de avaliar se as nações estariam cumprindo seus devidos deveres enquanto

entidades soberanas, caso contrário os EUA poderiam intervir para forçar uma mudança de regime (*apud* Kagan, 1999).

2. Wilson e o legado de Roosevelt

Após sua posse, em 1913, Wilson enviou comunicado às autoridades diplomáticas americanas na América Latina afirmando que um dos principais objetivos de sua administração era “cultivar a amizade e merecer a confiança” das repúblicas da América Central e do Sul e promover, de todas as maneiras “corretas e honradas, os interesses comuns aos povos dos dois continentes”. Contudo, advertia que a “cooperação só seria possível quando apoiada em todas as circunstâncias pelos métodos legítimos de um governo justo, baseado na lei, e não na força arbitrária ou irregular [...] não podemos nutrir simpatia por aqueles que procuram apoderar-se do poder governamental para promover seus próprios interesses pessoais ou sua ambição”. Os EUA deveriam ser mais do que simples amigos dos governos constitucionais na América Latina; na verdade, deveriam ser “seus defensores”. Tal comunicado ocorria no contexto da intervenção em Vera Cruz na tentativa de depor o general Huerta (*apud* Moore, 1918: 214).

Até aquele momento, a prática política do reconhecimento diplomático se pautava pelo princípio estabelecido por Jefferson: os EUA reconheceriam qualquer governo como legítimo desde que constituído pela vontade da nação, cujo direito ao autogoverno se afirmava por qualquer forma de instituição governamental, pela possibilidade de mudança institucional legítima e pela definição de quaisquer órgãos julgados apropriados para administrar suas relações estrangeiras. Operar conforme algum outro princípio de reconhecimento diplomático seria equivalente a um ato de intervenção nos assuntos soberanos de outras nações. Mas, percebendo as perturbações que os movimentos revolucionários no México estavam causando aos EUA, o presidente Wilson advertia que não poderia haver perspectiva de paz na América se fosse condescendente com as atitudes de seus vizinhos:

> Nós somos mais que amigos dos governos constitucionais na América, somos seus líderes; porque de nenhum outro modo podem nossos vizinhos, a quem nós desejaríamos provar nossa amizade em todos os sentidos, jogar fora o seu próprio desenvolvimento na paz e na liberdade (*apud* Leonard, 1953: 219).

Com a revolução em marcha, o Presidente Wilson foi mais além em suas advertências dizendo que, diante daquelas circunstâncias extraordinárias, o governo dos EUA deveriam declarar seu apoio moral aos homens que mostrassem clara disposição de terminar com a guerra civil restaurando a normalidade constitucional do país. O discurso foi finalizado em tom de ameaça:

> se eles [políticos mexicanos] não podem acomodar as suas diferenças unindo seu país para este grande propósito, dentro de um tempo muito curto, o governo dos EUA será obrigado a decidir que meios devem ser empregados para ajudar o México a salvar a si mesmo e o seu povo (*idem*: 219).

Naquele momento havia duas idéias competindo entre si: aquela que recomendava evitar corromper a nação americana e suas instituições por meio de uma associação íntima com os "menos virtuosos e iluminados"; e uma outra que entendia que os EUA deveriam atuar promovendo um efeito saudável nas idéias e instituições dos outros paises. O excepcionalismo americano oscila entre o isolacionismo e o messianismo. Em certos momentos, são favoráveis à proteção das virtudes americanas de um mundo corrupto, deixando o resto sucumbir na anarquia e tirania. Já em outras circunstâncias, os americanos são estimulados por um fervor para reformar o mundo, e, às vezes, esses dois impulsos chegaram mesmo a coexistir. Por volta de 1890, por exemplo, um político evangélico, William Jennings Bryan, denunciava veementemente o imperialismo, e, do outro lado, um pastor evangélico, igualmente, Josiah Strong, argumentava que o destino de América era cristianizar o mundo por meio de uma política externa expansiva (Pierce, 2004: 284).

Para Wilson, era justamente a boa reputação de que os EUA gozavam de não interferir nos negócios dos outros países para fins "egoístas" que lhes dava a credibilidade para intervir visando fins justos. De acordo com Schoultz, o que diferenciava Wilson de seus predecessores, que valorizavam a estabilidade, era sua proposta de "instilar democracia" na América Latina demonstrando a pretensão de mudar os valores políticos latino-americanos:

> Até quando o poder de reconhecimento permanecer comigo, o governo dos EUA se recusará a estender a mão ou dar boas-vindas a qualquer um que obtenha o poder numa república irmã por traição e violência (*apud* Schoultz, 2000: 270).

Na Conferência de Paz em Versalhes, Woodrow Wilson apareceu como o crítico mais proeminente do colonialismo europeu com duras críticas em relação à experiência imperialista, não anuindo com a reivindicação dos britânicos e dos franceses a respeito da anexação dos domínios imperiais na Ásia e África. Não obstante, nada nos leva a crer que acreditasse na plena igualdade racial e que não concordasse com a incorporação igualitária dos povos não-europeus sob domínio imperial. No seu entendimento, alguns povos ainda não estavam suficientemente preparados para entrar na família das nações civilizadas.

De uma forma geral, a estratégia americana tendia a permanecer o que sempre foi para todas as suas gerações: a participação esclarecida em um mundo no qual um punhado de grandes poderes que compartilham valores básicos cooperam na administração dos conflitos em uma sociedade global de estados "relativamente soberanos".

A concepção liberal-internacionalista parte da premissa de que o que é racional e razoável a um grupo deve sê-lo para o outro com o qual se relaciona. Assim, desde que as decisões fossem realizadas em governos democráticos, a probabilidade de que eles se comportassem de uma maneira razoável e racional era grande. Ademais, Wilson acreditava que os propalados objetivos nacionais:

> estavam saindo de cena para dar lugar ao objetivo comum da humanidade esclarecida. As opiniões do homem comum, em toda parte, são mais simples e diretas e mais iguais que as opiniões dos sofisticados homens do mundo que ainda alimentam a impressão de estarem num jogo de poder, arriscando altos cacifes.[1]

O efeito destas proposições responsáveis pela expansão da democracia no mundo e pelo conseqüente impacto da opinião pública na diplomacia era significativo. Para os wilsonianos, quando as relações exteriores são governadas por autocracias ou oligarquias, o perigo da guerra estava em

seus propósitos sinistros; porém, quando conduzidas pelos governos democráticos, os perigos da guerra podem advir de convicções equivocadas. Por isso, complementavam, é essencial "educar as pessoas" que atuam nas relações entre as nações (*apud* Bagby, 1999: 45).

3. Ordem internacional e civilização

De acordo com John Adams, a ordem internacional dependeria da preservação do equilíbrio entre os interesses nacionais em disputa: "Há um equilíbrio de poderes na Europa... a natureza o criou. A prática e o hábito o confirmaram e deverá existir para sempre" (Schlesinger, 1992: 59). Entretanto, como Schlesinger observa, o princípio de equilíbrio tinha tão-somente uma função instrumental para seu objetivo maior: os EUA deveriam manter-se eqüidistantes das disputas européias. Para Adams,

> jamais será de nosso interesse unirmo-nos com a França para a destruição da Inglaterra... por outro lado, jamais seria vantajoso para nós unirmo-nos à Grã-Bretanha para uma humilhação maior da França (Schlesinger, 1992: 59).

Mas, ao longo do século XIX, os americanos foram gradativamente se afastando dos assuntos europeus e o "realismo da geração revolucionária dissipou-se". Quando os EUA começaram a se projetar novamente, duas grandes correntes passaram a competir para influenciar a política externa americana:

> Uma empírica, outra dogmática. Uma vendo as relações internacionais na perspectiva da história; a outra, na perspectiva da ideologia. Uma supondo que os EUA partilham das imperfeições, fraquezas e males inerentes a todas as sociedades; a outra vendo os EUA como o feliz império da sabedoria perfeita e da perfeita virtude, encarregado de salvar a humanidade (*idem*: 61).

A partir dessas interpretações e pelo que inferimos da conduta americana após 1898, é razoável afirmar que, de um certo modo, a política externa dos EUA, apesar de adotar, esporadicamente, princípios baseados no realismo europeu, se manteve, basicamente, dentro daquilo que alguns consideram sua própria tradição na política externa. Uma Escola americana

que, para enfrentar os novos desafios decorrentes de sua pretensão de ir além do Hemisfério Ocidental e tornar-se potência mundial, entendeu ser necessário se legitimar frente aos poderes europeus utilizando seus valores e a experiência da primeira grande república democrática do mundo, mas sem deixar de postular, ao mesmo tempo, a realização de seus interesses globais como toda e qualquer grande potência.

A reivindicação desses valores servia de instrumento para colocar os americanos na vanguarda de um movimento que tinha como objetivo criar um sistema internacional composto por um conjunto de normas e princípios de direito, diplomacia e comércio. Desta maneira, tornou-se evidente uma tensão muito grande entre seus interesses nacionais percebidos no Hemisfério Ocidental e sua ideologia professada nos fóruns internacionais, algo que talvez pudesse ser explicado mediante o reconhecimento da existência de "dois mundos" bastante distintos (Boyle, 1999: 104).

As questões envolvendo as ações americanas no Caribe e nas Filipinas abordadas aqui sugerem que variáveis como a superioridade do homem branco e os valores americanos foram elementos importantíssimos para os *policymakers* americanos que justificaram as intervenções e as anexações praticadas durante o século XIX e, conseqüentemente, influenciaram a forma pela qual construíram sua idéia de Hemisfério Ocidental e Ordem Mundial.

As falas e escritos de uma elite composta por senadores, deputados, oficiais do Exército e Marinha, escritores, advogados e cientistas, a qual dominava os serviços diplomáticos da nação, os negócios empresariais e a administração pública, demonstram a profunda influência exercida pelo darwinismo social, ideologia cujas interpretações – deturpações conscientes ou não dos princípios científicos do evolucionismo – valorizavam, para este grupo, sua histórica luta na demarcação das fronteiras nacionais em um esforço para explicar a origem e evolução do "novo americano" do presente (Edward, 1989: 183).

A lógica das argumentações embutidas nos debates e comentários presentes nos textos de governantes, viajantes e escritores que se relacionam à decisão americana de intervir no Caribe e colonizar as Filipinas exemplifica a construção social de identidades coletivas em um momento

histórico específico em que os EUA pretendiam estabelecer um padrão de relacionamento com as potências mundiais, na Ásia-Pacífico, e outro com os países do Hemisfério Ocidental, local dos estados "conturbados".

Para estabelecer essas metas de projeção mundial, o país teve que construir um tipo de identidade que propiciasse a articulação de seus interesses domésticos e internacionais de tal forma que a sociedade americana entendesse a ação como necessária e as outras nações a aceitassem como legítima. Embora fosse evidente que os EUA tivessem a capacidade militar para fazer valer seus intentos expansionistas anexando territórios, é importante notar que poucos anos antes de 1898 essa possibilidade não era contemplada seriamente. Num tempo relativamente curto foram construídas estratégias para que esta ação viesse não só a ser imaginável, mas necessária e justificável aos olhos de sua sociedade e da comunidade internacional. Assim, "o diferencial de poder não era o único e nem necessariamente o fator mais importante que tornou a colonização possível." O novo poder "imperial" não foi uma conseqüência natural toda vez que se constatou a existência de desequilíbrio de poder.

Podemos perceber então que, diferentemente da tradição realista, que entende ser a busca racional dos interesses nacionais por atores estatais unitários a essência das relações internacionais, a construção de uma determinada identidade coletiva foi um elemento estratégico bem peculiar dos EUA naquele período. As coletividades asseguram sua identidade não apenas definindo quem somos "nós", mas delineiam também as fronteiras em contraste com "os outros". Dessa forma, as identidades construídas acabaram por prescrever certas normas de comportamentos que deveriam ser considerados apropriados para esta ou aquela situação (Katzenstein, 1996: 366-367).

Com isto não queremos dizer que cálculos de poder e interesse nacional não tivessem importância para o tema em análise, mas sim que a construção da identidade da nação americana ajudou a definir melhor esses interesses e o uso do poder.

Um dos termos mais freqüentemente utilizados nos textos e discursos dos "expansionistas", tornando-se ponto de referência para que as relações de oposição e identidade pudessem ser estabelecidas, era "civilizado". Não havia nenhum significado intrínseco ao termo, sendo que aparecia

imediatamente associado a “homem branco” e “amantes de liberdade”, em oposição a “selvagem”, “desordeiro”; enfim, aos incapazes de estabelecer o seu próprio governo.

Os americanos necessitavam decidir quais responsabilidades e quais oportunidades derivam de um poder dominante, por meio de uma interpretação original da soberania – que depende mais da capacidade de cumprir determinadas funções do que propriamente do direito e a da legitimidade conferida por seus cidadãos e pela comunidade internacional –, admitindo a coexistência da soberania total e da soberania condicional. Para a nação mais poderosa, a soberania é total e incontestável. Em sua grande estratégia, os EUA não rechaçam categoricamente a necessidade e a relevância das normas internacionais, porém, como o poder americano e as responsabilidades globais associadas a ele são tão diferentes das outras nações, as regras que condicionam a soberania dos outros não podem ser as mesmas que se aplicam a esse país. O supremo poder militar aliado à sua qualidade moral lhe conferem privilégios e prerrogativas especiais em suas operações globais.

Talvez um romance possa nos fornecer as pistas para compreender, de uma forma geral, qual era a grande utopia que movia os projetos políticos internacionais dos americanos. Num certo momento do romance Philip Dru[2], aparece a idéia de que a nova ordem mundial deveria fazer a transposição dos preceitos constitucionais do federalismo e dos princípios de legitimidade derivados do consentimento do povo americano para as relações internacionais como um todo. Inicia sua argumentação apresentando os EUA conquistando o México e permitindo-lhe desenvolver suas próprias instituições, sob a proteção do guarda-chuva militar e econômico americano. Todas as obrigações alfandegárias entre os dois países são abolidas e o México mantém duas Forças Armadas, passando a hastear a bandeira americana lado a lado com a sua.

Na seqüência, ocorreria um processo de incorporação dos demais Estados da América Central formando um único governo com estados separados. No plano internacional, os EUA e a Inglaterra seriam os responsáveis pela garantia da paz mundial. Como notou Bobbit, “o mais intrigante dessa profecia idealizada é sua relação peculiar como o Estado-nação” que assumiriam direitos e deveres similares aos de um cidadão na

ordem doméstica. Em 1917, ao anunciar o fim da neutralidade, o também profético Wilson declararia:

> Assistimos ao fim da neutralidade. Estamos no início de uma era em que será imprescindível observar, entre as nações e seus governos, os mesmo padrões de conduta e **responsabilidade** pelos erros vigentes entre os cidadãos individuais dos Estados **civilizados** (*apud* Bobbit, 2003: 359, grifos nossos).

Conclusão

É importante observar que, freqüentemente, os intérpretes de Wilson se esquecem de notar a existência do qualificativo civilizacional, que acaba por condicionar os padrões de conduta preconizados. Hedley Bull alertou para o fato de que a sobrevivência do sistema de estados e de uma sociedade internacional verdadeiramente universal na política mundial contemporânea dependeria, em última instância, da preservação e ampliação de idéias e valores comuns. No caso dos Estados Unidos, há a valorização de uma cultura comum para facilitar a comunicação entre os estados membros da sociedade, mesmo com diferentes valores particulares, o que seria decisivo na definição de responsabilidades e direitos na ordem mundial. Embora a maioria dos comentadores da Liga das Nações tenha concentrado sua atenção sobre o sistema de segurança coletiva como o elemento basilar da organização, o sistema de mandatos revelava aspectos fundamentais da estrutura da ordem internacional, como a internacionalização do princípio da civilização. A promoção da civilização deixa de ser cada vez mais uma preocupação exclusiva dos poderes imperiais para ser atribuição da organização internacional nascente, passo vital na direção de tornar a civilização uma meta central numa ordem política legal concebida em termos mais globais (Keene, 2002: 134).

Às vezes, os esforços para avançar uma ordem liberal vieram por meio de intervenções empreendidas com propósitos muito diferentes: proteger investimentos americanos, por exemplo, ou defender o país contra ameaças à segurança americana e/ou à sua hegemonia. Mas um outro elemento foi

adicionado a essa estratégia ao final da Segunda Guerra Mundial. Era a reconstrução dos inimigos derrotados, uma realização sem precedentes na história das relações internacionais. A estabilização do mundo do pós-guerra baseava-se na convicção de que as instituições democráticas são intercambiáveis entre os países e, portanto, um dos principais instrumentos do governo americano era a transplantação de instituições de suas próprias tradições para novos locais. O sucesso dessa aventura contribuiria, por sua vez, para reforçar o universalismo liberal: a convicção de que tudo que floresceu na América representava as reais aspirações naturais do gênero humano. Os resultados esperados pelos americanos seriam uma série de "Pequenas Américas" transplantadas para o mundo inteiro. As preocupações com a engenharia institucional produziram uma tal fé nos méritos do governo democrático que levaram os EUA a uma tentação quase irresistível de se intrometer ininterruptamente nos negócios de outras nações, aliados ou não (Montgomery, 1986: 111).

Notas

1 Discurso ao Congresso, em 27 de setembro de 1918.

2 Em 1912, logo após as eleições presidenciais, foi publicado nos EUA um romance intitulado *Philip Dru: Administrator*. Já foram feitas várias especulações a respeito da autoria (Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Coronel House?), mas ainda não se chegou a um consenso sobre quem realmente pode ter sido o autor. Sobre essa e outras questões relacionadas ao romance, ver Bobbit (2003: 352-360).

Referências bibliográficas

BARTLETT, C. J. (1994), *The Global Conflict: The International Rivalry of the Great Powers, 1880-1990* (2ª ed.). London, Longman.

BLUM, John Morton (1980), *The Progressive Presidents: Roosevelt, Wilson, Roosevelt, Johnson*. New York, Norton.

BOBBIT, Philip (2003), *A Guerra e a Paz na História Moderna*. Rio de Janeiro, Campus.

BOYLE, Francis Anthony (1999), *Foundations of World Order: The Legalist Approach to International Relations (1898-1922)*. Durham, NC, Duke University Press.

BURTON, David H. (1997), *Theodore Roosevelt, American Politician: An Assessment*. Madison, NJ, Fairleigh Dickinson University Press.

EDWARD, G. White (1989), *The Eastern Establishment and the Western Experience: The West of Frederic Remington, Theodore Roosevelt, and Owen Wister* (1st ed.). Austin, TX, Yale UP/UT Press.

ESPOSITO, David M. (1996), *The Legacy of Woodrow Wilson American War Aims in World War I*. Westport, CT, Praeger Publishers.

ESTADOS UNIDOS, Department of State Dispatch, Bureau of Public Affairs, vol. 1, nº 3, 1991.

GARRITY, Patrick J. (2002), "The Reluctant Empire", *Claremont Review of Books*, vol. 3, nº 1.

GRABER, D. A. (1959), *Crisis Diplomacy: A History of U.S. Intervention Policies and Practices*. Washington, DC, Public Affairs Press.

HANSON, Jim (1993), *The Decline of the American Empire*. Westport, CT, Praeger Publishers.

HOLMES, James R (2005), *Theodore Roosevelt And World Order: Police Power in International Relations*. Dulles, VA, Potomac Books.

KAGAN, Robert (1999), "History Repeating Itself: Liberalism and Foreign Policy", *The New Criterion*, vol. 17, nº 8, April.

KATZENSTEIN. Peter J. (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press.

KEENE, Edward (2002), *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*. Cambridge, England, Cambridge University Press.

KISSINGER, Henry (2001), *Diplomacia*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

KNOCK, Thomas J. (1992), *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* New York, Oxford University Press.

LAFEBER, Walter (1994), *United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*. New York, Norton.

LEONARD, L. Larry (1953), *Elements of American Foreign Policy*. New York, McGraw-Hill.

LIND, Michael (2002), "Toward a Global Society of States", *Wilson Quarterly*. Washington, vol. 26, nº 3.

MONTGOMERY, John D. (1986), *Aftermath: Tarnished Outcomes of American Foreign Policy*. Dover, MA, Auburn House.

MOORE, John Allphin and PUBANTZ, Jerry (1999), *American Presidents and the United Nations*. New York, Peter Lang Publishing.

NINKOVICH, Franck A. (1994), *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*. Chicago, University Of Chicago Press.

PERLMUTTER, Amos (1997), *Making the World Safe for Democracy: A Century of Wilsonianism and Its Totalitarian Challengers*. Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press.

SCHLESINGER, Jr., Arthur M. (1992*), Os Ciclos da História Americana***.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SCHOULTZ, Lars (2000), Estados Unidos: Poder e Submissão. Uma História da Política Norte-Americana em Relação à América Latina. Bauru, SP, EDUSC.

ZASLOFF, Jonathan (1993), "Abolishing Coercion: The Jurisprudence of American Foreign Policy in the 1920s", *Yale Law Journal*, vol. 102, nº 7, May.

Resumo

As idéias do presidente Woodrow Wilson e seu projeto de edificação de uma Nova Ordem Mundial logo após a Primeira Guerra Mundial, consagraram-se em propostas que o tornou singular na história da política externa americana tais como: democracia, diplomacia aberta e segurança coletiva. Com o final da guerra-fria apareceram novas interpretações a respeito do legado wilsoniano, situando-o além das convencionais classificações que o caracterizam como idealista ingênuo. Neste artigo procuramos destacar o papel que a questão dos critérios civilizacionais teriam na definição das responsabilidades e direitos dos EUA na construção de uma ordem no Hemisfério.

Palavras-chave: Woodrow Wilson, política externa americana, nova ordem mundial, civilização

Abstract

The President Woodrow Wilson's ideas and his project of framing a New World Order in the aftermath of the First World War *were transformed into proposals that made him* singular in the history of the US foreign affairs. These ideas concerned democracy, open diplomacy and collective security. The end of the cold war favored the emergence of new interpretations about the wilsonian legacy, changing the former perspectives about him to a point beyond the traditional characterization as a naïve idealist. In this article we intend to focus on the role that the issue concerning the civilizational criteria should have in the definition of the responsibilities and rights of the United States in the process of framing an order in the Hemisphere.

Key-words: Woodrow Wilson, American foreign policy, new international order, civilization

A ESCOLA INGLESA NO PÓS-GUERRA FRIA: FECHAMENTO, TRADICIONALISMO OU INOVAÇÃO?

Emerson Maione de Souza *

Introdução

Nos anos 1990, os novos debates teóricos e preocupações analíticas da Escola Inglesa reacenderam sua vitalidade. Embora geralmente se associe esse fato ao impacto do fim da Guerra Fria na área de Relações Internacionais, para compreendê-lo, deve-se também levar em consideração os desenvolvimentos teóricos da disciplina ocorridos nos anos anteriores. O fim da Guerra Fria, na verdade, deve ser posto ao lado desses desenvolvimentos teóricos para explicar as críticas a determinadas abordagens e o ressurgimento de outras.

Normalmente, a Escola Inglesa de Relações Internacionais é identificada por sua ênfase sobre o conceito de sociedade internacional em contraposição ao conceito de sistema internacional. O conceito de sociedade internacional pressupõe a existência de um grupo de Estados que se consideram ligados por certos valores e interesses comuns. Seu relacionamento acontece por um conjunto comum de regras e por instituições comuns. No conceito de sistema internacional, não encontraríamos tais arcabouços institucionais (Bull, 1995: 13). Essa ênfase demonstra as preocupações dos membros da Escola Inglesa com as regras, normas, leis e princípios de legitimidade que sustentam a ordem mundial.

Desde o final dos anos 1950, a Escola Inglesa passou por diversas fases e três gerações de acadêmicos. Segundo Ole Waever (2002:98), a Escola Inglesa passou por quatro fases:

* Agradeço os comentários e sugestões de Mônica Herz, Nizar Messari, Flávia de Campos Mello, Norma Breda dos Santos e João Victor Scherrer Bumbieris. O resultado do trabalho, obviamente, é de minha inteira responsabilidade.

Fase 1: 1959-1966. Waever destaca que 1959 marca a fundação do *British Committee For The Theory Of International Politics* e 1966, o ano da publicação de *Diplomatic Investigations*, primeira coletânea de trabalhos do *Bristish Committee*. Waever argumenta que essa foi a fase em que os teóricos do *Committee* se concentraram no desenvolvimento do conceito de sociedade internacional.

Fase 2: 1966-1977. Nessa fase, foram produzidos dois importantes trabalhos – *The Anarchical Society*, de Hedley Bull, e *Systems of States*, de Martin Wight, ambos publicados em 1977. Uma segunda geração de teóricos começou a publicar seus trabalhos.

Fase 3: 1977-1992. Segundo Waever, essa foi uma fase de estabilização e complementação dos trabalhos da geração anterior. Na década de 1970, uma segunda geração de teóricos, entre eles R. J. Vincent, James Mayall, Alan James, Michael Donelan, Peter Savigear, Murray Forsyth e Maurice Keens-Soper, deu continuidade aos trabalhos da primeira geração. De modo geral, como argumenta Waever, esses autores utilizavam os esquemas analíticos e termos de Wight e Bull, procurando empregar suas abordagens e, de certa forma, complementá-los. Isso acabou gerando as acusações de Roy Jones (1981) de que repetição e estagnação eram algumas das características da Escola Inglesa.[1] Nessa fase, conforme afirma Waever (2002: 88), "possivelmente, o problema com a Escola Inglesa foi que ela realmente se tornou 'uma Escola Inglesa'". Mas isso também pode ser visto como um dos pontos fortes da Escola Inglesa, ou seja, o estabelecimento de uma posição firme, a partir da qual, posteriormente, uma nova geração poderia fincar suas bases para construir pontes com perspectivas pós-positivistas e também criticar pontos, como o excessivo estatocentrismo das primeiras gerações, estabelecendo uma Escola Inglesa muito mais receptiva a inovações teóricas.

Fase 4: de 1992 até hoje. Waever entende que esse é o momento da chegada de uma terceira geração, que trouxe uma renovação de perspectivas. Diferentemente da fase anterior, há uma vontade de relacionar a abordagem da Escola Inglesa com inovações e desafios teóricos. Waever argumenta que 1992 foi o ano em que o periódico *Millennium: Jornal of International Studies* dedicou um número especial a essa nova geração da Escola Inglesa (ver Special Issue, 1992). Também foi o ano da conferência

em Limerick, Irlanda, que posteriormente gerou a publicação, em 1998, do livro: *International Society and the Development of International Relations Theory* (Roberson, 2002 [1998]). Alguns teóricos da terceira geração, como Tim Dunne e Nicholas Wheeler, começaram a desenvolver uma nova vertente ou tradição: "Estudos críticos na Escola Inglesa [ou na tradição da sociedade internacional]" (2002:85-89).

Este artigo foca os trabalhos da terceira geração de teóricos da Escola Inglesa, seguindo uma tendência atual de buscar analisar as preocupações normativas desses autores, principalmente em temas como direitos humanos e intervenção humanitária. O artigo também visa à divulgação dos trabalhos desses autores, que são ainda pouco conhecidos no Brasil, onde as principais correntes teóricas são o realismo e o marxismo e onde são ainda incipientes os estudos sobre Teoria das Relações Internacionais. Na primeira parte do artigo, o aspecto central da análise são as relações da terceira geração da Escola Inglesa com as perspectivas críticas e pós-positivistas da Teoria das Relações Internacionais. Esse relacionamento gerou uma bifurcação: uma vertente chamada de "clássica", que demonstra um alto grau de continuidade com os trabalhos do *British Committee for the Theory of International Politics*, e uma vertente crítica que busca principalmente desenvolver uma teoria solidarista da sociedade internacional. As duas vertentes apresentaram posições normativas divergentes ao analisarem a intervenção da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) no Kosovo, em março de 1999. Na segunda parte do trabalho, analisaremos as posições da vertente crítica e da vertente clássica, as quais trouxeram novamente à tona o debate entre as perspectivas pluralistas e solidaristas da sociedade internacional.[2] O debate entre as duas concepções atraiu a atenção dos críticos, que detectam nessa divergência um conflito de natureza irreconciliável, que coloca em risco a coerência e até mesmo a existência da Escola Inglesa. Por último, analisaremos a viabilidade do atual projeto da Escola Inglesa. O artigo argumenta que os críticos não percebem que, longe de significar o esgotamento da Escola, ou um embate que coloca em xeque sua viabilidade, o debate entre as duas perspectivas confirma a **inovação teórica** trazida por uma nova geração de teóricos, como atesta, por exemplo, o nítido fortalecimento da vertente solidarista, que, anteriormente minoritária, passou a ter uma voz ativa dentro da Escola. Por fim, o artigo

conclui que o principal ponto suscitado por todas as divergências internas da Escola Inglesa e as posteriores críticas levantadas a partir dos debates sobre o Kosovo foi a possibilidade que se abriu para uma abrangente e bem-vinda avaliação desta nova geração da Escola Inglesa.

I. A terceira geração da Escola Inglesa

Tim Dunne identificou a existência de uma bifurcação na Escola Inglesa a partir dos anos 1990: de um lado, os teóricos clássicos (*classical international society theorists*), que demonstram um alto grau de continuidade com os trabalhos do Comitê Britânico; de outro lado, os teóricos críticos (*critical international society theorists*) que consideram a obra de Wight e Bull como ponto de partida, mas tomam como tarefa aprofundar e estender, para além dela própria, a noção de comunidade na sociedade de Estados (1995b: 125).

A reação a essa bifurcação tem sido diversa. É bem acolhida por aqueles que argumentam que o "peso da tradição" não pode ser um empecilho à inovação e que, para responder às questões normativas do pós-Guerra Fria, é preciso apoiar-se nos recentes desenvolvimentos da teoria social, política e de relações internacionais. Entre estes, incluem-se: Nicholas Wheeler, Samuel Makinda, Tonny Knudsen, Tim Dunne, Jennifer M. Welsh, Roger Epp, Iver B. Newmann, Andrew Linklater, Andrew Hurrell, Kai Alderson. Outros, como Robert Jackson, argumentam que essa tentativa de "radicalização" representa um repúdio à tradição da sociedade internacional e que seus teóricos devem se manter fiéis à abordagem clássica. Há ainda aqueles que vêem na bifurcação um motivo para questionar a própria viabilidade da Escola Inglesa como abordagem coerente. Decretam, dessa forma, o "fechamento da Escola". Entre eles estão Duncan Bell e Ian Hall.

As críticas ao determinismo do neo-realismo, o debate em torno do papel das instituições internacionais, o retorno da dimensão cultural à pesquisa em Relações Internacionais e a nova legitimidade dos estudos normativos (Herz, 1997; Smith, 1992) constituíram tendências que tiveram um papel central para a Escola Inglesa. Essas tendências destacaram a importância que a Escola Inglesa sempre deu ao papel da contingência

histórica e da mudança, à formação das normas e das instituições internacionais, ao multiculturalismo e ao "terceiro mundo", bem como à teoria normativa. Uma vez que os desenvolvimentos teóricos da disciplina têm caminhado nessa direção, a Escola Inglesa tem ganhado cada vez mais destaque. De toda forma, como lembra Chris Brown, a centralidade desses temas na Escola Inglesa tem se mostrado um valioso recurso desde o fim da Guerra Fria. Brown argumenta que a abordagem da Escola Inglesa é mais receptiva a mudanças intelectuais do que as abordagens ortodoxas, o que tem sido importante com relação à ascensão da teoria "normativa" e aos desafios impostos à disciplina pelas abordagens da teoria crítica e pós-moderna. O autor nota que o fato de a Escola Inglesa estar ao lado de novas teorias – o que pode, inclusive, ter ocorrido involuntariamente – parece surpreendente para muitos, mas dá-se basicamente, porque os novos discursos são, acima de tudo, anti-positivistas. Nesse caso, a Escola Inglesa colhe os frutos de ter estado do lado perdedor no "Segundo Grande Debate" nos anos 1960, uma vez que as pretensões científicas das teorias positivistas são os principais alvos das correntes críticas (1997:54-55).

Ao longo da década de 1990, produziram-se, também, livros, periódicos e seminários dedicados à Escola Inglesa, e uma terceira geração de acadêmicos começou a publicar seus trabalhos, muitas vezes abordando temas pouco explorados pelas gerações anteriores, como, por exemplo, economia política internacional e ecologia. A atribuição de maior importância ao conceito pouco desenvolvido de *World Society*, que, segundo Bull "coloca-se para a totalidade das interações sociais globais" (1995: 269), requereu que atores e organizações não-governamentais fossem levados a sério.[3] Apesar de esse ser um tema marginal em seu trabalho, Bull não deixou de reconhecer a importância de assuntos que não podiam ser adequadamente lidados dentro do quadro analítico da sociedade de Estados:

> Política Mundial [*World Politics*] seria, de modo geral, um nome mais apropriado para a nossa disciplina do que Relações Internacionais. [...] Eu aceito a afirmação de que hoje em dia existe um sistema político global do qual o "sistema internacional" composto por Estados é apenas uma parte (mesmo que seja a parte mais importante), e que muitas das questões que são

> levantadas nesse sistema político global [...] não podem ser satisfatoriamente tratadas no âmbito de uma visão que restringe nossas atenções às relações entre Estados soberanos. Para lidarmos com elas adequadamente, precisamos considerar, ao lado dos Estados, não apenas organizações de Estados, globais ou regionais, mas organizações internacionais não-governamentais, grupos transnacionais e subnacionais, indivíduos [...] (Bull, 2000a [1972]: 252).

Entretanto, dada a sua ênfase anterior sobre a sociedade de Estados, a abordagem da Escola Inglesa também sofreu inúmeras críticas nos anos de 1990. Nicholas Wheeler (1996) argumenta que as críticas à sociedade internacional faziam parte do ataque geral às abordagens realista/estatocêntricas que emanaram do chamado "Terceiro Grande Debate" ou debate pós-positivista nas Relações Internacionais.[d4] Como veremos a seguir, distanciar-se do realismo e de um excessivo estatocentrismo é parte do atual projeto da Escola Inglesa.

1.1. A Escola Inglesa e os recentes desenvolvimentos teóricos

A bifurcação da Escola Inglesa é uma de suas características mais marcantes dos anos 1990. Sua atual geração de teóricos busca construir pontes entre a abordagem dos autores clássicos e das teorias pós-positivistas, afastar a Escola Inglesa dos realistas – muitas vezes, como no caso de Dunne (1998), reescrevendo a história da Escola Inglesa nesses termos –,e, de maneira contundente, construir uma teoria solidarista da sociedade internacional, muitas vezes com contornos pós-westfalianos. Na seção 1.2, analisaremos este projeto normativo solidarista; por agora, nessa seção, nos voltaremos para as implicações da ligação da Escola Inglesa com alguns dos mais recentes desenvolvimentos teóricos da disciplina.

Na base do comprometimento mais solidarista, verifica-se uma conexão com perspectivas críticas, mais especificamente, com o construtivismo e a teoria crítica. Talvez isso possa ser visto como parte da tendência mais geral na disciplina de buscar sínteses entre diferentes correntes teóricas.

Nesse sentido, dois dos autores que mais têm influenciado essa conexão são Alexander Wendt e, principalmente, Andrew Linklater.

Trata-se de uma tentativa de formular uma abordagem crítica dentro da tradição da teoria da sociedade internacional. Segundo Dunne (1995b), "sociedade internacional crítica não é um termo usado freqüentemente; significa o espaço entre o cosmopolitismo (universalista) e o solidarismo (estatocêntrico)".[5] Apesar de ser pouco mencionado, Nicholas Onuf também pode vir a ter um papel importante com sua abordagem, baseada em Wittgenstein, e seu foco em regras, atos da fala e *rule* (domínio/ordem) podem oferecer bons caminhos, uma vez que esses pontos são centrais para a análise da Escola Inglesa. Nesse sentido, também deve ser mencionado o trabalho do teórico construtivista Friedrich Kratochwill (1989).

A associação entre o construtivismo e a Escola Inglesa, apesar de suas diferenças, tem se tornado cada vez mais aceita na disciplina. Um dos primeiros a estabelecer a associação entre as duas abordagem foi Tim Dunne. No artigo "The Social Construction of International Society", de 1995, Dunne argumentou que o subjetivismo dos teóricos da Escola Inglesa foi subestimado por "metateóricos", como Nicholas Onuf, Alexander Wendt, Martin Hollis e Steve Smith. Dunne nota que esses teóricos, de modo geral, argumentaram que não havia nenhuma tradição teórica subjetiva nas Relações Internacionais. Afirma que a Escola Inglesa nunca se alinhou ao positivismo e que deve ser vista como um exemplo de construtivismo. Entende que a Escola Inglesa sempre foi construtivista, porque vê a sociedade internacional como uma construção social, e a estrutura da sociedade internacional é, principalmente, intersubjetiva, e não material:

> Para Manning, Wight e Bull, a sociedade internacional não é ontologicamente anterior à prática dos Estados, e suas ações só adquirem significado através de sua participação consciente em instituições comuns. Nessa perspectiva, a sociedade internacional é uma construção social; ela é, para usar a frase de Wendt, "o que os Estados fazem dela" (1995a: 384).

A recíproca é verdadeira, e tanto Wendt (1999: 3, 31 e 253) quanto Onuf (1998b: 169) corroboraram a formulação de Dunne. Wendt afirma que Bull era um exemplo de construtivista durante a Guerra Fria e diz-se influenciado por ele em vários aspectos.

Em um recente artigo, no qual resenha livros recentes da Escola Inglesa e do construtivismo, Conway Henderson nota que a diferença entre as duas abordagens, com freqüência, é meramente semântica. Conclui a resenha dizendo

> **Provavelmente os construtivistas devem muito mais à Escola Inglesa do que eles reconhecem** e podem enriquecer a sua abordagem com um estudo cuidadoso do considerável corpo de literatura pertencente à Escola Inglesa (2001: 423, ênfases nossas).[6]

Contudo, é preciso esclarecer a relação da Escola Inglesa com essas abordagens e mostrar suas semelhanças e diferenças. A título de comparação, Dunne (1998: 187-189) explica que a Escola Inglesa se encaixa nas três características do construtivismo social, segundo a definição de Alexander Wendt (1994: 358): (1) os Estados são a principal unidade de análise; (2) as principais estruturas do sistema internacional são intersubjetivas e não materiais; (3) as identidades e os interesses dos Estados são uma parte importante dessa estrutura, ao invés de serem dados de forma exógena.[7] Entre as diferenças, Dunne observa, por exemplo, que a descrição das regras da sociedade internacional pelo construtivismo wendtiano é mais maleável e mais aberta à possibilidade de mudança. Aponta que, para Bull, qualquer tentativa de reconstruir as regras constitutivas do jogo – a não-intervenção, por exemplo – corre o risco de perder o consenso intersubjetivo, que permite às múltiplas identidades coexistirem (1995a: 383).

De maneira geral, os novos teóricos da Escola Inglesa – entre outros, Iver Neumann, Tim Dunne, Nicholas Wheeler – associam, em demasia, essa abordagem com o construtivismo wendtiano. Certamente, devido ao seu estatocentrismo e à sua ênfase nas estruturas intersubjetivas. Mas outro ponto a ser considerado é que o construtivismo é muito mais rico e vai muito além do que Wendt propõe. Em outras vertentes, como exemplificado por Onuf e Kratochwill, a ênfase deixa de ser dada à estrutura e passa a ser dada aos atos discursivos e às regras que capacitam os agentes a agir. Para Onuf e Kratochwill, o discurso é a própria ação. O Estado não é o *locus de* por excelência, e sim os indivíduos. Por isso, como observa Ole Waever, simplesmente associar as duas abordagens, dizendo que a sociedade internacional é uma construção social, não é suficiente. Waever

(2002: 95) argumenta que, certamente, existe muito em comum entre as duas abordagens, mas que muita coisa ainda precisa ser explicada nessa associação. E pergunta: como a sociedade internacional é construída?; como os observadores a constroem?; levando-se em consideração os diferentes tipos de construtivismo, quão sólida é essa construção? Como bem observou uma resenhista, não se quer dizer que, só porque as duas abordagens falam sobre sociabilidade, o "social" da Escola Inglesa seja igual ao "social" do construtivismo (Freitas, 2002).[8]

A relação da Escola Inglesa com a teoria crítica pode ser traçada, basicamente, a partir dos trabalhos de Andrew Linklater e suas interpretações do potencial normativo/crítico dos últimos escritos de Bull, Wight e Vincent. O próprio Linklater diz se basear na tentativa de Bull e Vincent de superar a divisão entre concepções particularistas e universalistas da sociedade internacional. Mas, como é notório, apesar de as primeiras gerações da Escola Inglesa terem levantado importantes questões sobre justiça, deixaram muitas perguntas sem respostas.

Assim, Linklater e a nova Escola Inglesa partem das tensões e possibilidades abertas pelas gerações anteriores para construírem suas próprias agendas normativas. Conforme já mencionado, Linklater é a influência mais forte, ao lado de John Vincent, na tentativa da nova geração de teóricos da Escola de desenvolver o que, de acordo com a denominação do próprio Linklater, eles chamam de "Racionalismo radical". Como afirma Dunne (1997), "na verdade, muito do ímpeto de fazer um Racionalismo Radical pode ser creditado a ele [Linklater]". Essa geração, como as anteriores, tem em comum com a teoria crítica o fato de questionar e desafiar a imagem positivista da disciplina.

Outro ponto de ligação da nova Escola Inglesa com Linklater é o projeto de expansão da comunidade política e a relação entre ética e política externa. Nas próximas páginas, discorrermos mais detalhadamente sobre o atual projeto normativo da nova geração da Escola Inglesa. Ficará clara a forte influência de Linklater entre os novos teóricos.

I.2. O atual projeto normativo da Escola Inglesa

Uma agenda ética cosmopolita mais vigorosa torna-se possível, porque os autores que se auto-intitulam "teóricos críticos na Escola Inglesa"

(*critical international society theorists*) tratam a Escola como sendo uma teoria social das relações internacionais. Enfatizam, assim, o potencial e a necessidade da crítica imanente e toda a interação pressuposta entre teoria e prática, fato e valor e, principalmente, o reconhecimento do papel da teoria na construção de nossos entendimentos e percepções da realidade.

John Williams (2001: 08) chama esses teóricos de "construtivistas solidaristas". O autor busca analisar como os novos teóricos da Escola Inglesa procuram responder e superar o desafio do estatocentrismo por meio de um renovado interesse na idéia de *world society.* Assim, considera que os processos da globalização, com seus desafios ao sistema de Vestfália, revigoraram e deram uma nova direção à agenda ética da teoria da Escola Inglesa.

A nova geração leva a sério a posição de James Der Derian (1989: 6):

> começamos onde Wight e Bull pararam; a interrogar o atual conhecimento das relações internacionais através de práticas passadas; a procurar nas margens da teoria política; a escutar as vozes críticas abafadas pelos discursos oficiais.

Dunne, por exemplo, diz pretender desenvolver o que chama de "abordagem Andrew Linklater para a história das idéias". Essa abordagem rejeita a busca por autenticidade, em favor da procura pela potencialidade normativa de um teórico ou de um texto. "A questão, para Linklater, não é se uma interpretação é mais exata do que a outra, mas sim o quê podemos fazer disto?" (Dunne, 1998: 182). Dessa maneira, busca tais potencialidades nos textos clássicos da Escola Inglesa, encontrando-as em Wight, seja emsua vontade de se libertar do que chamou de "preconceito intelectual imposto pelo Estado soberano" (1966: 21), seja em sua insistência nas três tradições sempre em fluxo e em tensão (1987; 1991); e nos últimos escritos de Bull (2000b) sobre justiça e sobre o terceiro mundo; e, ainda, nos escritos de Vincent (1986) sobre direitos humanos – um coquetel poderoso para seu comprometimento crítico-solidarista.

Essa procura por potencialidades normativas é uma característica dos escritos atuais da Escola Inglesa. Dunne diz que um dos objetivos ao escrever *Inventing International Society: A History of the English*

School era mostrar "a potencialidade radical da abordagem grotiana ou racionalista":

> Por de trás desta tarefa está a crença de que os principais pensadores da Escola Inglesa [...], representam mais do que apenas uma importante voz na historiografia da disciplina. O método dialético de Carr, a sociologia histórica da cultura e da identidade de Wight, as reflexões de Bull sobre noções alternativas de comunidade e as prescrições de Vincent para uma redistribuição radical da riqueza entre os "que têm" e os "que não têm", todos falavam para uma ampla agenda crítica na teoria das relações internacionais. Em sintonia com a política dos anos 1990, pensadores como Wight, Bull e Vincent mostram que pode haver um núcleo radical para o estudo da política global (1998:xi).

Dunne argumenta que as potencialidades abertas pelos escritos da Escola Inglesa falam diretamente a uma abrangente agenda crítica na teoria das relações internacionais. Sobre o comprometimento mais crítico dessa nova geração da Escola Inglesa, é interessante observar ainda que, em sua maioria esses teóricos começaram a publicar seus trabalhos no final dos anos 1980 e início dos 1990, influenciados pelos debates epistemológicos ocorridos na disciplina nos anos 1980. Ficaram conhecidos como integrantes do "Terceiro Debate", ou debate pós-positivista. Nesses debates, teóricos críticos de várias vertentes começaram a destacar as potencialidades dos escritos das primeiras gerações da Escola Inglesa. Dessa forma, podemos ver que os novos teóricos da Escola Inglesa tomam essas potencialidades como ponto de partida. Aí está uma das conexões que ajudam a explicar as relações entre a nova geração da Escola Inglesa e as teorias críticas, conexão que muitos apontam, não totalmente sem razão, como confusa, e que carece de explicação para ser totalmente justificada e entendida.

Ao mesmo tempo em que esses teóricos críticos liam e absorviam essas potencialidades abertas pelas primeiras gerações da Escola Inglesa muitos deles também apontavam para as suas limitações. Um exemplo disso são, entre outros, os trabalhos de Andrew Linklater e James Der Derian. Muitos trabalhos desses teóricos críticos influenciaram e continuam influenciando a nova geração da Escola Inglesa. Ao legado das primeiras gerações e dos teóricos críticos, os teóricos da nova geração da Escola Inglesa aliam uma mais desenvolvida e auto-consciente metodologia pós-positivista.

Nicholas Wheeler sugere que um exemplo de teoria crítica na Escola Inglesa (*critical international society theory*) é o comprometimento de John Vincent em colocar as vítimas da sociedade internacional no centro de seu pensamento. Wheeler afirma também que atualmente o trabalho de Linklater é o melhor exemplo dessa teoria. Entende que

> [a] teoria crítica na Escola Inglesa coloca o sofrimento humano no centro do seu projeto teórico ao buscar explorar como a sociedade de Estados pode tornar-se mais receptiva à promoção da justiça na política mundial [...]; rejeita a separação do doméstico e do internacional; confere um papel proeminente à função da opinião pública nas sociedades liberais em monitorar constantemente o "conteúdo e o propósito ético da política externa" [segundo Wheeler, baseado na análise de Wight sobre a importância dos princípios doméstico de legitimidade em moldar os princípios de legitimidade internacional, que é explorado em seu ensaio "International Legitimacy" no livro *Systems of States*]; e sua tarefa empírica é explorar como as mudanças nas relações Estado-sociedade levam diferentes Estados a alcançar diferentes níveis de abertura ou fechamento moral com relação a outras sociedades alhures (1996: 127).

Ao analisar as bases normativas do início dos anos 1980, Bull considerou que uma ordem pluralista não era mais suficiente e enfatizou a necessidade de a sociedade internacional limitar a soberania dos Estados. Para ele, as mudanças normativas ou o desenvolvimento de uma consciência moral cosmopolita devem ser demonstrados empiricamente. Ou seja, não basta afirmar que estejam ocorrendo; essas mudanças devem se mostrar como consenso viável nas práticas dos Estados e, como dizemos hoje em dia, nas práticas da sociedade civil transnacional (Alderson e Hurrell, 2000b: 60). Dessa maneira, alguns teóricos empreendem estudos de casos (ver, p. ex., Wheeler e Dunne, 1996; 1998; 2001) para analisar em que sentido está ou não havendo mudanças para uma nova base normativa em que a responsabilidade humanitária não seja impedida de ser exercida pelo princípio da soberania, uma vez que "um dos desafios para a teoria crítica na Escola Inglesa é mostrar como a sociedade de Estados é capaz de legitimar novas práticas de intervenções humanitárias" (Wheeler, 1996: 134-135).

Contudo, seria errôneo supor que esses novos teóricos sejam cosmopolitas *all the way down*, para usar uma expressão de Wendt. Eles

procuram reter uma certa dose do ceticismo de Bull e Wight, pois têm noção de quanto o solidarismo é visto com cautela na Escola Inglesa. Sobre a possibilidade de desenvolver uma teoria solidarista, Dunne comenta:

> Esse projeto não nos deve deixar esquecer da natureza contestada do solidarismo na Escola Inglesa. [...] Mesmo em seus últimos trabalhos, Bull, ele manteve-se extremamente ambivalente com relação ao solidarismo. [...] Para sermos fiéis ao trabalho de Wight, Bull e outros, devemos ver o solidarismo como uma idéia emergente, uma idéia que está sendo constantemente testada por preocupações sobre a fragilidade das suas fundações (2000: 227 e 238).

Com o fim da Guerra Fria, o significativo aumento das intervenções humanitárias e todas as demais mudanças ocorridas na política mundial, fez-se necessário repensar as bases normativas da sociedade política internacional. Conseqüentemente, as tensões e as diferenças entre as concepções pluralista e solidarista da sociedade internacional vieram à tona novamente. Mas longe de significar o esgotamento da Escola Inglesa ou um embate que coloque em xeque a sua viabilidade, como sugerem algumas críticas que serão analisadas na próxima seção, Williams (2001: 5) argumenta que os teóricos solidaristas vêem o revigoramento do anteriormente paralisado debate entre as tradições pluralista e solidarista da Escola Inglesa como fundamental para o atual projeto normativo dela. Como será argumentado abaixo, é justamente essa dimensão do projeto normativo que os críticos falham em levar em consideração quando dizem que a proporção que toma o debate significa a impossibilidade de articulação da Escola Inglesa. Se a tensão entre a "ética da diferença" e a procura por "consenso" em questões normativas (Hurrell, 2002)[9] continua no centro da política internacional, o debate normativo não pode fugir a esses problemas. E como veremos a seguir, a intervenção da OTAN no conflito do Kosovo foi, mais do que qualquer outro evento, o grande mediador desse debate na Escola Inglesa.

2. O conflito no Kosovo e o debate entre pluralistas e solidaristas

Nesta seção, será analisado o recente debate na Escola Inglesa entre autores pluralistas e solidaristas[10] em torno das questões normativas

suscitadas pelo conflito do Kosovo, já que este “polariza as recentes contribuições da Escola Inglesa em termos das respostas dadas por diferentes autores” (Dunne 2001c: 225).[11] Posteriormente, na próxima seção, serão analisadas as críticas a esse debate e, de uma forma geral, ao projeto de “relançamento” da Escola Inglesa e aos rumos que ele está tomando.[12]

O comprometimento de Robert Jackson com a posição pluralista não é novo, como atestam seus diversos trabalhos ao longo da década de 1990 (Jackson, 1990 e 1995). Nessa perspectiva, os princípios da soberania e da não-intervenção são os constitutivos da sociedade internacional e devem ser preservados. Essa posição é reiterada pelo autor em seu livro *Global Covenant* (2000a). Segundo Jackson, “o pacto global” significa o conjunto de arranjos institucionais e as regras que dão “substância ao pluralismo”, que acomoda a diversidade de todos os povos.

Por conseguinte, Jackson é um crítico da intervenção da OTAN no Kosovo. Diferentemente dos solidaristas, que procuram relativizar o princípio da soberania absoluta a ele agregando um sentido de responsabilidade por parte dos dirigentes para com os direitos humanos de seus cidadãos, Jackson afirma que “era a OTAN e não a Iugoslávia que estava violando as mais fundamentais normas da sociedade internacional” (*idem*: 282). Os pluralistas são céticos quanto à possibilidade da formação de um consenso entre os Estados sobre a questão da expansão de princípios de justiça na sociedade internacional, já que o valor prioritário é a ordem. Ao contrário dos solidaristas, que acreditam que muitas vezes a justiça pode ser promovida e expandida sem colocar em risco a ordem, os pluralistas temem que, por não haver um consenso na sociedade internacional, princípios expansíveis de justiça, como intervenção humanitária, podem colocar em perigo os princípios constitutivos da ordem, como soberania e não-intervenção. Por isso, Jackson destaca que a divisão das grandes potências era um preço muito alto a ser pago para resgatar os kosovares albaneses e cita o ex-primeiro ministro russo Victor Chernomyrdin e Henry Kissinger, que declararam que a intervenção causaria um tremendo abalo nas relações EUA-Rússia. Na visão do autor

> [a] Rússia e a China são muito mais importantes para a OTAN e para o Ocidente do que a política doméstica de um pequeno Estado nos Bálcãs. Dividir as

> grandes potências, ou mesmo arriscar tal divisão, é sempre a política mais perigosa. [...] No meu ponto de vista, a estabilidade da sociedade internacional, especialmente a unidade das grandes potências, é mais importante, na verdade muito mais importante, do que o direito das minorias e da proteção humanitária na Iugoslávia ou em qualquer outro país, se pudéssemos escolher entre esses dois conjuntos de valores (*idem*: 283 e 291).

Para Jackson, os casos de intervenção humanitária no pós-Guerra Fria não evidenciam uma ordem solidarista emergente. Aponta que, mesmo nos casos em que os direitos humanos tiveram preponderância na retórica dos líderes ocidentais, no final de contas, as preocupações pluralistas, sejam elas com fronteiras ou com relação à paz e à segurança internacionais, prevaleceriam de toda forma. O caso de Kosovo, não seria diferente. Lista muitas questões pluralistas em jogo na intervenção, como, por exemplo, a forte relutância das potências interventoras em arriscar as vidas de seus soldados.

Assim, para Jackson, existe uma inadequação prática das justificativas humanitárias para intervenções militares, que também não podem ser justificadas por preocupações convencionais, como a segurança nacional e a ordem internacional. O que não significa dizer, continua, que o humanitarismo e os direitos humanos sejam vazios. Seria errôneo concluir que o solidarismo está superando o pluralismo na ética internacional. Mantendo-se firme com relação ao estatocentrismo, argumenta que os objetivos solidaristas só podem ser perseguidos no âmbito do arcabouço pluralista Logo, em sua lógica, “o solidarismo está claramente subordinado ao pluralismo” (*ibid*.: 289).

Jackson dispensa considerável atenção aos perigos de se burlar as decisões do Conselho de Segurança e violar a Carta da ONU, o que o leva, em suas palavras, a uma “conclusão inescapável”: a ilegalidade e a condenação da intervenção para os que aceitam a não-intervenção e a restrição do uso da força como referência básica para julgar os méritos da intervenção, mesmo que o caso do Kosovo possa ser justificado em termos humanitários.

Nicholas Wheeler tem outra posição. Conforme salientado anteriormente, sua posição solidarista busca examinar como a sociedade internacional

pode ser mais receptiva à promoção da justiça e como isso pode fortalecer a sua legitimidade, ao invés de colocar em risco a ordem, como argumentam alguns pluralistas. Considera a necessidade da busca de legitimação da ação pretendida como dos pontos mais importantes e que os Estados, ao tentarem justificar suas ações, utilizam várias estratégias discursivas que, de uma forma ou de outra, os comprometem com o conteúdo da retórica. Dessa forma, mesmo que os motivos humanitários não sejam prioritários, os Estados estarão comprometidos a agir de maneira que os resultados de sua ação estejam de acordo com os valores expressados, o que pode evitar que ajam em situações em que sua conduta não possa ser legitimada.[13]

Wheeler é crítico de análises extremamente legalistas que apresentem interpretações limitadas da Carta da ONU. Observa que

> esse tipo de análise negligencia o fato de que o direito não pode ser separado da política e que o direito é constantemente reinterpretado à luz de novos valores e propósitos da sociedade internacional. [...] A virtude desse processo pode ser visto se compararmos o **fracasso moral** do Conselho de Segurança em se envolver na matança brutal do povo Bengali no Paquistão devido à sua **interpretação limitada** do artigo 2 (7), e sua vontade de definir como ações impositivas legitimadoras, nos anos 1990, as situações de emergência em matéria de direitos humanos (2001b:688; ênfases minhas).

Apesar de ser a favor das intervenções humanitárias unilaterais mesmo sem o suporte da ONU, em casos de "emergências humanitárias supremas", Wheeler é contra os argumentos de que as intervenções sem a anuência da ONU são moralmente necessárias apesar de ilegais. Aponta duas razões para a fragilidade desse argumento. Primeiro: admitir que uma ação é ilegal coloca em risco toda a estrutura legal de obrigações. Por que um Estado obedeceria a uma resolução do Conselho de Segurança quando vê outros Estados ignorando a autoridade do Conselho? O segundo problema é: uma vez que essas recomendações têm o potencial de resultarem em uma modificação da Carta existente, por que não argumentar a favor de que um direito de intervenção humanitária, fora do Conselho de Segurança, possa ser incorporado ao direito internacional? Wheeler salienta que, ao invés de os Estados argumentarem que a intervenção humanitária é moralmente necessária embora não seja legalmente permitida, a melhor estratégia

enquanto cumpridores da lei é propor iniciativas que desenvolvam um novo quadro legal para as intervenções humanitárias unilaterais. Observa também que, em nenhum momento, os países da OTAN argumentaram que o bombardeio na Iugoslávia era ilegal mas moralmente justificável (Wheeler, 2000b: 14-15).

Outro ponto em que os solidaristas divergem dos pluralistas é o sobre a possibilidade da promoção da justiça na sociedade internacional sem que se ameace a sua estabilidade. Aqui Wheeler (2000b: 30) é contundente: "Eu discordo da recente afirmação de Robert Jackson de que a OTAN agiu de forma imprudente ao arriscar a estabilidade da relação entre as grandes potências para salvar os kosovares".[14] Na sua visão, o caso do Kosovo não colocava a ordem em perigo, pois freqüentemente, ainda que nem sempre, a justiça pode ser promovida sem pôr a ordem em perigo. O autor argumenta que Jackson exagera a fragilidade da ordem por não levar em consideração a preponderância das potências ocidentais na arena global. Afinal, foi essa preponderância de poder que permitiu a OTAN ir à guerra contra a Iugoslávia sem correr o risco de provocar uma guerra com a Rússia.

Para Wheeler, o fundamental é sempre analisar as bases normativas da sociedade internacional em que as intervenções ocorreram e procurar enxergar se as intervenções humanitárias podem ou não significar o desenvolvimento de progressos normativos. Por isso, por meio de comparações entre as intervenções humanitárias durante a Guerra Fria e no pós-Guerra Fria, conclui que, durante a Guerra Fria, a racionalidade humanitária ficava em segundo plano; ou seja, os Estados preferiam justificar suas intervenções em termos de segurança nacional e não baseavam suas justificativas no bem humanitário que atingiam. Aponta como exemplo as intervenções da Índia no Leste do Paquistão, que levou à criação de Bangladesh em 1971; a ocupação vietnamita do Camboja, em 1979, que pôs fim aos "campos da morte" do Pol Pot; e a intervenção da Tanzânia em Uganda, no mesmo ano, que depôs o tirânico Idi Amin. Em todos esses casos, houve um considerável ganho humanitário. Em todos esses casos, houve justificativas de segurança para as ações dos Estados interventores. Em todos esses casos, houve uma ampla condenação internacional, com exceção do caso da Tanzânia, que, na verdade, não teve repercussão. Na hora de justificar essas ações, a racionalidade humanitária

ficava em segundo plano. Wheeler observa que o oposto ocorreu no caso do Kosovo: os países da OTAN insistiram sobre os motivos humanitários como principal preocupação, enquanto seus críticos procuravam demonstrar que a ação era auto-interessada. As motivações raramente serão "puras", mas Wheeler parece aceitar que o principal é que o resultado seja o resgate da população oprimida e que as intervenções nos anos 1970 deveriam ter sido justificadas mais explicitamente nessas bases (Freedman 2001: 174-175).

Dessa forma, para Wheeler, tivemos no pós-Guerra Fria uma mudança para um sistema normativo mais receptivo a demandas solidaristas (ver também Rodrigues, 2000), ao passo que, para Jackson, continuamos no mesmo sistema pluralista desde a Guerra Fria, "o futuro das relações internacionais pode ser mais parecido com o passado do que tenhamos coragem de admitir" (2000a: 291).

A intervenção no Kosovo, para Wheeler, levantou várias questões que possibilitarão debates públicos sobre questões que antes estavam restritas à academia, como, por exemplo, a questão dos meios utilizados para se atingir resultados humanitários. Nesse sentido, considera a intervenção unilateral da OTAN no Kosovo importante, porque desafiou as normas e, como resultado, pôde servir para catalisar mudanças normativas na sociedade de Estados e reacender o debate sobre a emergência de novas regras procedimentais para as intervenções sem a autorização do Conselho de Segurança. Conclui que novas regras procedimentais são urgentemente necessárias para trazer a harmonia entre a ética e o direito, embora, um dia, as práticas apoiadas por essas regras conflitarão com os mesmo imperativos morais (Wheeler 2000b: 33). Daí, a necessidade da constante reavaliação das bases normativas da sociedade internacional, a que Bull enfaticamente se referia (Bull 1995: 308; 1986: *preface*).

3. Sobre a viabilidade do atual projeto da Escola Inglesa

A argumentação sobre a inviabilidade do atual projeto normativo da Escola Inglesa e sobre os rumos que ela estaria tomando parte, principalmente, dos que vêem no debate acima descrito uma prova da existência de diferenças irreconciliáveis que, por sua vez, a exemplo de Roy Jones, pedem seu fechamento simbólico ou afirmam, até mesmo,

que ela já não existe mais. As críticas partem também de autores que se mantém ligados mais diretamente à abordagem clássica, como Robert Jackson, que vê nessa vertente crítica um repúdio à tradição da Escola Inglesa como um todo.

Em uma resenha do livro de Dunne, *Inventing International Society*, Jackson afirma que a suposta fraternidade entre os teóricos clássicos da Escola Inglesa e a sua vertente crítica não existe. Entende que, devido às diferenças que separam essas duas vertentes, elas não fazem parte da mesma escola acadêmica (2000b: 764). Por outro lado, Dunne afirma que o livro de Jackson, *Global Covenant*,

> mostra como a tradição da sociedade internacional [outro sinônimo usado para designar a Escola Inglesa] pode tornar-se um tipo de tradicional**ismo**. Contudo, não foi nessa posição que Bull parou. Como escreveu no final do *The Anarchical Society*, a base normativa da sociedade internacional "necessita de uma contínua reavaliação". Jackson escreveu uma defesa eloqüente das regras pluralistas da sociedade internacional, não uma reavaliação sobre o quanto ela apóia os objetivos maiores da ordem e da justiça na sociedade humana (2001b: 176).
>
> Nos últimos trabalhos de Bull, o pluralismo freqüentemente aparecia como uma posição normativa "não ideal" (*second-best*). Mas, para Jackson, a ética pluralista que sustenta a ordem internacional é o arranjo institucional ideal para sustentar a "boa vida" em nível global (2001c: 237).[15]

Esse tipo de crítica que alega que Jackson distorce ou lê erroneamente parte do legado de Bull *et al.* tem sido freqüente. Também Ian Hall e Duncan Bell apontam questões no livro de Jackson (2000) que não seriam compartilhadas pela primeira geração da Escola Inglesa, e, no entanto, Jackson diz se basear nelas para tirar suas conclusões. Por exemplo, a questão da "ética situacional", segundo a qual devemos julgar os estadistas pelos seus próprios padrões, e a questão de que "é dever do analista acadêmico manter-se – conforme suas possibilidades – distante, desengajado, uma vez que a teoria é totalmente diferente da prática" (2000a: 88-91). Jackson chama essa atitude de "agnosticismo profissional". Tanto Hall quanto Bell, mostram os problemas, dificuldades e a impossibilidade dessa posição e consideram que o próprio Jackson faz uma defesa tão

eloqüente da posição normativa do pluralismo que "é difícil não ver o seu próprio livro como uma intervenção na política prática em si mesmo" (Hall 2001: 937). Ambos destacam o envolvimento de Bull e Wight nas questões políticas de seu tempo. "Tanto Hedley Bull quanto Martin Wight envolveram-se ativamente na prática da política" (*ibidem*);

> provavelmente Bull e os demais membros fundadores da Escola Inglesa ficariam perplexos com essa afirmativa de Jackson, principalmente devido aos seus engajamentos intelectuais ativos e práticos na vida política, e os constantes entrelaçamentos entre teoria e prática (Bell 2001: 411).

Recentemente, esses dois autores, Ian Hall e Duncan Bell, colocaram em questão a viabilidade da Escola Inglesa. Voltaremo-nos agora para a análise destes trabalhos.[16] Bell começa seu artigo dizendo que a Escola Inglesa atualmente passa por dificuldades para manter o mínimo de coerência que um dia já teve, principalmente, porque, depois do debate pós-positivista, ela não é mais a única a tratar de temas como cultura, valores, linguagem, identidades e idéias. Observa também que a Escola não pode mais se basear no "monopólio" do termo "sociedade internacional". Assim, para o termo "escola" ter alguma utilidade seria necessário um alto grau de coerência intelectual entre seus afiliados, ou pelo menos uma constelação de conceitos usada por todos (2001a: 406). Uma vez que a Escola Inglesa não pode mais se basear em antigos suportes, resta apenas, afirma Bell, a dimensão ética, vale dizer, o status das regras, normas e práticas que constituem a sociedade internacional. E argumenta que é justamente nesse ponto, como os livros de Jackson e Wheeler demonstram, que está o problema: "há uma linha de cisão no centro do projeto ético-normativo da Escola Inglesa que coloca em questão a sua própria coerência" (*ibidem*.). Essa "tensão insolúvel entre suas vertentes crítica e conservadora", deixam poucas opções para um desenvolvimento melhor e nenhuma particularmente satisfatória.

Primeiro, Duncan Bell aponta que, conforme sugerido por Richard Little, a Escola Inglesa pode continuar a operar como um "grande guarda-chuva discursivo" em que vários autores com diferentes perspectivas teóricas e metodológicas podem procurar abrigo e, dessa forma, simplesmente funcionar como um recipiente vazio, desprovido de coerência e significado.

Em sua opinião, esse parece ser o seu atual caminho. Em segundo lugar, pode se tornar substancialmente mais crítica, embora o sucesso dessa empreitada seja extremamente duvidoso. Por fim, pode restringir seu foco e se concentrar em um conjunto de valores – idéias e ideais – retornando ao mínimo de coerência que um dia já teve. Bell afirma que o resultado de adotar esse caminho seria semelhante ao livro *Global Covenant* de Robert Jackson, caminho improvável já que muitos autores da nova geração vêem a abordagem do autor como um alerta aos perigos do tradicionalismo e como um retorno desnecessário e pessimista ao passado (*idem*: 407).

Após analisar as diferentes posições de Wheeler e Jackson, Bell conclui que "é na questão sobre intervenção humanitária que a espinha dorsal da Escola Inglesa, como ela é apresentada atualmente, se partirá, se é que já não foi partida" (*idem*: 410). Um dos pontos mais criticados pelo autor – e, como veremos, também por Ian Hall – é a insistente ligação da Escola Inglesa com outras tradições teóricas. Dessa forma, pergunta: "se a Escola Inglesa é tão eficiente em si mesma, por que a constante tentativa de ligá-la a outros projetos intelectuais?" (*idem*: 408), o que o leva a fazer algumas observações no mínimo estranhas e sem propósito, como, por exemplo:

> Um bom conselho para os membros da Escola Inglesa interessados por uma concepção mais crítica da disciplina seria procurarem-na em outros lugares. [...] Para os teóricos da Escola Inglesa com tendências críticas, devem permanecer sérias dúvidas sobre a sabedoria e propósito de sua contínua associação com a Escola (*idem*: 413).

Bell salienta que isso não significaria que teriam que abrir mão do valioso legado intelectual de Wight *et al*. Mas não responde a questão dos teóricos críticos que "procuraram em outros lugares" e possuem fortes ligações com a Escola Inglesa, como o caso de Andrew Linklater, por exemplo. Por fim, afirma que por causa de todas essas divisões, atualmente não sabemos mais o que alguém quer dizer quando pronuncia o termo "Escola Inglesa" e que, por isso, "é tempo (mais uma vez) de questionar a utilidade, e mesmo a necessidade, da Escola Inglesa" (*ibidem*.).

O artigo de Ian Hall compartilha muitos dos argumentos do artigo de Duncan Bell. Bell o cita diversas vezes para apoiar suas afirmações e,

inclusive, muitas contradições. Bell, por exemplo, argumenta que suas críticas ao "ressurgimento" da Escola Inglesa não representa um ataque retroativo aos escritos de Bull, Wight e Vincent, uma vez que acredita que Dunne, em seu livro *Inventing International Society*, esteja certo ao salientar a importância desses autores no desenvolvimento intelectual e institucional dos estudos internacionais. Da mesma forma, Hall destaca que, desde 1981, a quantidade de livros e artigos identificados com a Escola Inglesa desafiou os seus críticos e não há no futuro próximo a possibilidade do "fechamento" que queria Roy Jones (1981), principalmente após o "relançamento" formal da Escola na reunião da *British International Studies Association* (BISA) em 1999 (ver nota 12) (Hall, 2001: 931). Entretanto, pondera que, apesar de tudo o que a Escola Inglesa tem alcançado, ainda pairam dúvidas sobre a coerência e o valor de sua abordagem.

Assim como Bell, Hall é extremamente crítico no que diz respeito ao atual projeto da Escola Inglesa, principalmente com relação às tentativas de ligá-la a outras tradições teóricas. De modo geral, Hall faz pertinentes críticas aos livros de Dunne, Jackson, Buzan e Little. Questiona vários aspectos do livro de Tim Dunne (1998), principalmente, a inclusão de Edward H. Carr na Escola Inglesa e a exclusão de Charles Manning, Fred Northedge, Robert Purnell, entre outros. Em alguns aspectos, as críticas a Dunne são muito bem sustentadas. Nos créditos do trabalho, podemos ler que Hall estava escrevendo uma tese sobre o pensamento internacional de Butterfield, Wight e Toynbee, o que torna seu argumento mais incisivo. Para questionar Dunne, o autor baseia-se, portanto, assim como o próprio Dunne, em documentos não publicados dos arquivos pessoais de autores da Escola Inglesa. Entre outros pontos, Hall problematiza a ênfase dada ao *British Committee for the Theory of International Politics* como "lar institucional" da Escola Inglesa, em detrimento da London School of Economics.

Ian Hall comenta as várias contradições do livro de Jackson (2000), entre as quais a questão do "agnosticismo profissional" e sua constante referência ao trabalho do filósofo político inglês Michael Oakeshott. O autor entende que é sintomático como, atualmente, os trabalhos da Escola Inglesa baseiam-se em teorias de "*outsiders*", o que, na sua visão, representa uma dificuldade para se manter coerente.

Nesse sentido, faz uma contundente crítica a Buzan e Little (2000) e suas tentativas de ligar a Escola Inglesa ao realismo estrutural, afirmando que, ao fazê-lo, os autores deixam de lado uma das principais características da Escola Inglesa: a preocupação com questões normativas. Ao analisar a abordagem desses autores, Hall (2001: 939) toma como contraponto os pensamentos de Wight e Butterfield, concluindo que pouca coisa resta da Escola Inglesa em suas propostas. Apesar de quererem comparar sistemas de Estados ao longo da história, como fizeram Martin Wight e Adam Watson, Hall afirma que Buzan e Little têm uma abordagem muito diferente. Sob essa perspectiva, argumenta, por exemplo, que Wight e Watson estão preocupados com as **idéias** que geram, sustentam e moldam as sociedades internacionais. Além disso, as questões éticas e culturais não alcançam, nos trabalhos de Buzan e Little, a importância que possuem nos trabalhos de Wight e Watson. Isso porque Buzan e Little concentram-se em "capacidade de interação", forças materiais, unidades, setores e estruturas. O resultado, para Hall (2001: 940), é uma concepção de História essencialmente estática, com pouco ou nenhum escopo para a interferência humana.

Por fim, Ian Hall traça um paralelo com o livro de Michael Ondaatje, *The English Patient,* e diz que, apesar de muitos observadores atestarem sobre a sólida saúde e renovado vigor da Escola Inglesa, esta, assim como o "paciente inglês", não parece ser o que demonstra:

> A aparência saudável só foi adquirida com tratamentos, de certa forma, severos. Para sustentá-la, drásticas amputações, como a exclusão de Manning e Northedge, efetuada por Dunne, e uma série de transfusões de sangue novo, incluindo Carr, Oakeshott e Waltz, têm sido necessárias para os novos teóricos da Escola Inglesa. Estas ações, contudo, podem no final, ter comprometido o bem estar do paciente. [...] Entretanto, há um ponto no qual tais laços são esticados até romperem. Assim como o resto da comunidade da disciplina de Relações Internacionais, a Escola Inglesa hoje está rachada por divisões sobre métodos e teorias. [...] Metodologicamente, há pouco ou nenhum consenso; e, na verdade, não há nem ao menos uma posição normativa sobre a qual todos possam concordar. Há uma inquietante paz entre teóricos críticos como Dunne e realistas estruturais como Buzan e Little, e os primeiros tiros de um potencial conflito entre interpretações cosmopolitas e comunitaristas da sociedade internacional já foram disparados por Jackson.

> O que parece ser necessário, vinte anos depois do pedido de fechamento de Jones, é o reconhecimento de que a Escola Inglesa não pode ser fechada ou mesmo reinventada, pois como abordagem coesa para o estudo das relações internacionais ela não mais existe (2001: 941-942).

Inúmeras objeções podem ser levantadas contra os argumentos de Duncan Bell e Ian Hall. Barry Buzan e Richard Little levantam algumas em suas respostas ao artigo de Hall. Essas objeções também podem ser aplicadas ao artigo de Duncan Bell, uma vez que o argumento dos dois é o mesmo. Sobre a diversidade de opiniões e abordagens na Escola Inglesa, Buzan e Little argumentam que Hall não percebe dois pontos essenciais ao expor essa característica como algo negativo. Entendem que o pluralismo teórico e a tentativa de capturar a totalidade das "relações internacionais" são traços centrais, que mantêm coesa a Escola Inglesa (as três tradições de Wight, por exemplo). Assim, declarar que a Escola Inglesa é "um microcosmo da disciplina como um todo" significa reafirmar um de seus pontos centrais, ao mesmo tempo em que não se percebe que isso é feito de forma integrada, rejeitando as disputas de paradigmas e as incomensurabilidades teóricas que dominam outras visões do *mainstream* da disciplina (Buzan e Little, 2001: 944).

A esse argumento, poderíamos acrescentar que as declarações sobre a falta de uma abordagem coesa contrasta com a afirmação de Evans e Wilson (1992: 332) de que seria errôneo supor que a Escola Inglesa seja um todo coeso. Cabe lembrar que os autores se referiam à Escola Inglesa "clássica" e, no entanto, a afirmação não se torna menos útil hoje do que já foi no passado.

O segundo ponto levantado por Buzan e Little vai no sentido de afirmar que Hall ignora a intersubjetividade e a vitalidade coletiva da Escola Inglesa, que se apresenta como uma comunidade de acadêmicos que pensam e agem como se fossem parte de – ou estivessem em diálogo com – uma determinada tradição intelectual. Tipicamente, toda comunidade possui divisões de opiniões, algumas profundas, e, com a Escola Inglesa, não seria diferente. Dessa forma, continuam, a Escola é mais adequadamente entendida como uma tradição que se diferencia de outras pelo foco nas "três tradições", constituindo um conjunto de conversação do qual outras pessoas podem participar sem estarem comprometidas com um rigor

determinado. Citam como exemplo Fred Halliday, Andrew Linklater e a si mesmos. E completam:

> Dizer que essa comunidade não existe, quando centenas de pessoas são felizes ao pensar que fazem parte dela e outras dúzias mais acham que vale a pena interagirem de fora, **levanta mais questões sobre o observador do que aquilo que (não) é observado** (Buzan e Little 2001: 944, ênfases nossas).

A partir desse raciocínio, afirmam ser curioso Hall incluir o livro deles na Escola Inglesa, ao mesmo tempo em que os classifica de realistas estruturais: afinal, "*International Systems in World History* não foi escrito como se fosse um livro da Escola Inglesa" (*ibidem*). Ao fazerem essa afirmação, enfraquecem em muito todo o argumento de Hall. Utilizando a analogia do "paciente inglês" feita por Hall, concluem: "a certidão de óbito prematura expedida por Ian Hall apenas levanta questões sobre sua competência para praticar a medicina" (*idem*: 946).

Com respeito ao atual projeto da Escola Inglesa, outro ponto a se levantar sobre a crítica de Bell é sua ambigüidade, o que também destaca as contradições da sua argumentação. Em seu artigo, o autor se mostra extremamente crítico quanto a esse projeto, levantando sérias objeções e dúvidas quanto à sua viabilidade. Contudo, curiosamente, em outro artigo, ao comentar a tentativa de Dunne de mostrar a "potencialidade radical" da Escola Inglesa, faz observações completamente diferentes: "Este é um projeto interessante, e é viável graças ao caráter anti-positivista, historicista e sociológico que possuem as abordagens de alguns dos principais pensadores [da Escola Inglesa] sob avaliação" (2001b:122). Como pode Bell afirmar, em um artigo, a impossibilidade do atual projeto da Escola Inglesa, sugerindo aos teóricos críticos da Escola que procurem outras abordagens supostamente mais adequadas às suas inclinações críticas, e, em outro artigo – publicado no mesmo ano! – dizer que se trata de um projeto viável, dadas as possibilidades abertas pelas primeiras gerações?

Por fim, o que esses críticos também não percebem é que, longe de significar o esgotamento da Escola Inglesa, ou um embate que coloca em xeque sua viabilidade, é fundamental o fato de os teóricos solidaristas verem o debate entre as tradições pluralista e solidarista como um revigoramento importante para a Escola Inglesa. Isso não é, como afirmam seus críticos,

contraditório e não constitui uma questão que "coloca em risco" a Escola. Ao criticar o revigoramento do debate no atual projeto normativo da Escola Inglesa, os críticos não percebem, conforme observou corretamente um de seus participantes, Robert Jackson, que não se trata de um debate entre os que estão preocupados com os direitos humanos e aqueles que não estão, mas sim de um debate sobre os valores da sociedade internacional (2000a: 291). É preciso deixar emergir o debate sobre essa tensão que se encontra no centro da política internacional do pós-Guerra Fria. Uma tensão que, como vimos, a Escola Inglesa não pretende ignorar.

Considerações finais

Após analisarmos as posições relativas aos últimos debates envolvendo a terceira geração da Escola Inglesa, vale a pena examinarmos o quão importante foi o debate sobre o conflito no Kosovo. Pode-se indagar sobre a dimensão, importância e a relevância do debate para o desenvolvimento atual da Escola.[q17] Na nossa visão, foi importante, uma vez que levanta uma série de questões sobre o atual estágio da Escola. Trouxe à tona, de forma contundente, desacordos normativos entre as suas diversas correntes, que já vinham ocorrendo ao longo da década de 1990. Esses desacordos, representados principalmente pelo revigoramento do debate entre pluralistas e solidaristas, mostraram, ao longo dos anos 1990, a renovação e a **inovação** que estava ocorrendo dentro da Escola Inglesa, como atesta, por exemplo, o nítido fortalecimento da vertente solidarista que, anteriormente minoritária, passou a ter uma voz ativa dentro da Escola. Isso reflete também a influência sobre a nova geração de perspectivas críticas e pós-positivistas.

Isto nos leva a um segundo ponto, qual seja, o fato de o debate ter chamado a atenção dos críticos sobre os procedimentos teóricos e normativos da terceira geração. Este, na nossa opinião, é o ponto principal aberto pelo debate sobre o Kosovo. Ou seja, o debate, por ter exposto divergências normativas e teóricas, fez com que os críticos analisassem as transformações pelas quais vem passando a Escola Inglesa desde o fim da Guerra Fria. Dessa forma, analisou-se criticamente todos os seus procedimentos: a inovação teórica trazida pela nova geração, as tentativas

de ligação com perspectivas críticas e pós-positivistas e o conseqüente revigoramento da vertente solidarista. Podemos dizer que, de certa forma, ocorreu uma situação parecida com a ocorrida anteriormente, por ocasião dos debates sobre a Escola Inglesa nos anos 1980, que analisaram a identidade e a validade de sua contribuição até aquele momento (ver a nota 1). Da mesma forma, apesar de em menor proporção, as críticas levantadas a partir dos debates sobre o Kosovo permitiram uma abrangente e bem-vinda avaliação da nova geração da Escola.

Notas

1 Esse artigo de Jones cunhou o termo "Escola Inglesa" e provocou um importante debate, ao longo da década de 1980, sobre a identidade e a validade da contribuição da Escola. Esse debate foi analisado no terceiro capítulo de minha dissertação de Mestrado (Souza, 2003).

2 O embate entre as concepções pluralistas e solidaristas foi tratado, pela primeira vez, no artigo de Hedley Bull intitulado "The Grotian Conception of International Society", originalmente apresentado ao *The British Committee for the Theory of International Politics* em abril de 1962 e posteriormente publicado em Bull (1966). Os termos do debate dentro da Escola Inglesa são os seguintes: o pluralismo descreve sociedades internacionais "tênues" (*thin*), onde são poucos os valores compartilhados, sendo o foco principal desenvolver regras de coexistência dentro de um quadro de soberania e não-intervenção; o solidarismo, por sua vez, descreve sociedades internacionais "densas" (*thick*), nas quais uma gama maior de valores são compartilhados e as regras não são apenas de coexistência, mas também alcançam a busca de ganhos comuns e o gerenciamento de problemas coletivos (Buzan, 2004: 59).

3 Desenvolver o conceito de "Sociedade Mundial" na Escola Inglesa é o principal objetivo do mais recente livro de Barry Buzan (2004).

4 Para uma crítica à sociedade internacional, ver Booth (1995). Sobre o terceiro debate, ver Lapid (1989).

5 "Entre os que ocupam esse 'terreno' podemos citar os trabalhos de R. J. Vincent, Iver Neumann, Nicholas Wheeler, Philip Allot, Ole Waever, Andrew Linklater, Andrew Hurrell, N.J. Rengger e Martin Griffiths" (Dunne, 1995b:147). O próprio Dunne pode ser incluído na lista. Como exemplos de teóricos que mantêm-se mais ligados a uma abordagem clássica poderíamos citar: Alan James, James Mayall e Robert Jackson.

6 A literatura que associa de alguma forma as duas abordagens é extensa. Aqui cito apenas o artigo que tem sido apontado como o que melhor trabalha a relação entre o Construtivismo e a Escola Inglesa: Reus-Smit (2002).

7 Da mesma forma, Alderson e Hurrell (2000a: 34-46) identificaram três proposições principais do construtivismo – muito parecidas com as citadas acima – e argumentam que Bull concordaria com cada uma das três. Mas destacam três áreas de divergências com o construtivismo: (a) a ênfase de Bull na história que, com algumas exceções de análises históricas detalhadas, não tem sido uma característica dos construtivistas; (b) a centralidade das "teorias clássicas" nos escritos e na abordagem de Bull; (c) a interpretação de Bull do papel das idéias na política internacional. Bull buscava analisar historicamente aquelas idéias e ideologias que provessem uma firme base (*foundations*), embora relativa, para a ordem mundial.

8 Nogueira e Messari (2005: 169-170) também fazem importantes observações sobre as diferenças entre as duas abordagens. Para uma excelente análise sobre os diferentes tipos de construtivismos, ver Zehfuss (2001). Em português, ver Adler (1999).

9 Um dos únicos trabalhos publicados em português que trata dessas questões normativas do pós-Guerra Fria a partir do instrumental teórico da Escola Inglesa é de Andrew Hurrell (1999). Agradeço a Flávia de Campos Mello, professora da PUC-SP, por chamar minha atenção para esse aspecto do artigo de Hurrell.

10 Neste artigo, o enfoque será restrito aos dois principais "protagonistas" dos dois lados do debate: Robert Jackson (pluralista) e Nicholas Wheeler (solidarista). Entretanto, o debate na Escola Inglesa não se restringiu aos dois autores. Outros autores participaram do debate. Do lado solidarista, Andrew Linklater, Iver Neumann, Adam Roberts; do lado pluralista, James Mayall. Wheeler (2001a).

11 A intervenção da OTAN no Kosovo, em 24 de março de 1999, levantou várias questões normativas: Uma intervenção humanitária unilateral não autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU colocaria em risco os princípios constitutivos da ordem internacional, como os da não-intervenção e da soberania? Poderíamos ver no fato de a principal justificativa da OTAN ter sido a proteção dos direitos humanos dos kosovares de origem albanesa uma mudança normativa com relação aos princípios da Guerra Fria, quando considerações de segurança eram consideradas mais importantes do que os direitos humanos? Teriam os meios empregados – bombardeios aéreos, e não invasão por terra – comprometido os fins humanitários alegados pela OTAN?

12 Antes de mais nada, é necessário destacar que a conferência da *British International Studies Association* (BISA) de 1999 foi dedicada ao denominado "relançamento" da Escola Inglesa. Grande parte das discussões foram em torno do *paper* de Barry Buzan, "The English School as a Research Program: An Overview, and a Proposal for Reconvening", apresentado no painel "A Reconsideration of the English School: Close or Reconvene?". O *paper* foi depois publicado em um fórum para discussão (ver Buzan, 2001). Maiores detalhes sobre o projeto de "*reconvening*" são encontrados no *site* coordenado pelo próprio Buzan: www.leeds.ac.uk/polis/englishschool (último acesso em janeiro de 2007). É a esse projeto que os críticos se referem de forma geral.

13 Ele argumenta: "Mesmo os poderosos não querem ser expostos como hipócritas e uma vez que um Estado tenha legitimado uma intervenção como humanitária, suas ações

subseqüentes serão constrangidas pela necessidade de evitar agir de modo que solape um resultado humanitário positivo". (Wheeler 2000a: 296 e 2001a).

14 Ver também Wheeler (1996), que critica trabalhos anteriores de Jackson, discorrendo extensivamente sobre suas discordâncias.

15 Em outro trabalho, Tim Dunne (2001a: 90) afirma que Robert Jackson faz parte da ala conservadora da Escola Inglesa.

16 É importante destacar que se trata na verdade de dois artigos resenha. O de Ian Hall é sobre os livros de Buzan e Little (2000), sobre Dunne (1998), sobre Jackson (2000) e sobre Keens-Soper (2000). O de Duncan Bell é sobre os livros de Jackson (2000) e Wheeler (2000).

17 Agradeço ao professor da PUC-Rio, Nizar Messari, por levantar este ponto.

Referências bibliográficas

ADLER, Emanuel (1999), "O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais". *Lua Nova*, nº 47, pp. 201-246.

ALDERSON, Kai e HURRELL, Andrew (2000a), "International Society and the Academic Study of International Relations", *in* K. Alderson e A. Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society*. New York, St. Martin, pp. 20-53.

_____. (2000b), "The Continuing Relevance of International Society", *in* K. Alderson e A. Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society*. New York, St. Martin, pp.54-73.

BELL, Duncan S. A. (2001), "Back to School? Ethics and International Society". *Global Society*, vol. 15, nº 4, pp. 405-413.

_____. (2001), "International Relations: the dawn of a historical turn?". *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, nº 1, pp. 115-126.

BOOTH, Ken (1995), "Human Wrongs and International Relations". *International Affairs*, vol. 71, nº 1, pp.103-126.

BROWN, Chris (1997), *Understanding International Relations*. London, Macmillan.

BULL, Hedley (1966), "The Grotian Conception of International Society", *in* H. Butterfield and M. Wight (eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: Allen and Unwin, pp. 35-50.

_____. (1986), "Preface", *in* H. Bull (ed.), *Intervention in world politics*. New York, Oxford University Press.

_____. (1995) [1977], *The Anarchical Societ: A Study of Order in World Politics* (2ª ed.). London, Macmillan.

_____. (2000a), "International Relations as an Academic Pursuit (1972)", *in* K. Alderson e A Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society*. New York, St. Martin Press, pp. 246-264.

_____. (2000b), "Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures (1984)", *in* K. Alderson e A Hurrell (eds.), *Hedley Bull on International Society*. New York, St. Martin Press, pp. 206-245.

BUZAN, Barry (2001), "The English School: an Underexploited Resource in IR", *Review of International Studies*, vol. 27, pp. 471-488.

_____. (2004), *From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge, Cambridge University Press.

BUZAN, Barry e LITTLE, Richard (2000), *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2001), "The 'English patient' strikes back: a response to Hall's Misdiagnosis". *International Affairs*, vol. 77, nº 3, pp. 943-946.

DUNNE, Tim (1995a), "The Social Construction of International Society". *European Journal of International Relations*, vol. 1, nº 4, pp. 367-389.

_____. (1995b), "International Society: Theoretical Promises Fulfilled?". *Cooperation and Conflict*, vol. 30, nº 2, pp. 125-154.

_____. (1997) "Colonial Encounters in International Relations: Reading Wight, Writing Australia". *Australian Journal of International Affairs*, vol. 51, nº 3, pp. 309-323.

_____. (1998), *Inventing International Society: A History of the English School*. New York, St. Martin.

_____. (2001a), "Sociological Investigations: Instrumental, Legitimist and Coercitive Interpretations of International Society". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 30, nº 1, pp. 67-91.

_____. (2001b), "Book Review of Jackson's Global Covenant". *International Affairs*, vol. 77, nº 1, pp. 175-176.

_____. (2001c), "New Thinking on International Society". *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, nº 2, pp. 223-244.

EVAN, Tony e WILSON, Peter (1992), "Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 21, nº 3, pp. 329-351.

FREEDMAN, Lawrence (2001), "Book Review of Wheeler's Saving Strangers". *International Affairs*, vol. 77, nº 1, pp. 174-175.

FREITAS, Any Correia (2002), "Resenha do livro de Buzan e Little: International Systems in World History", *Contexto Internacional*, vol. 24, nº 1, pp. 199-210.

HALL, Ian (2001), "Still the English Patient? Closures and inventions in the English School", *International Affairs*, vol. 77, nº 3, pp. 931-942.

HENDERSON, Conway (2001), "Investigating International Society", *Global Society*, vol. 15, nº 4, pp. 415-423.

HERZ, Mônica (1997), "Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria", *Dados*, vol. 40, nº 2, pp. 307-324.

HURRELL, Andrew (1999), "Sociedade Internacional e Governança Global". *Lua Nova*, nº 46, pp. 55-75.

_____. (2002), "Society and Anarchy in International Relations", *in* B. A. Roberson (ed.), *International Society and the Development of International Relations Theory*. London, Continuum, pp. 17-42.

JACKSON, Robert (1990), "Martin Wight, International Theory and the Good Life". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 19, nº 2, pp. 261-272.

_____. (1995), "The Political Theory of International Society", *in* S. Smith and K. Booth, *International Relations Theory Today*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, pp. 110-128.

_____. (2000), *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. New York, Oxford University Press.

_____. (2000b), "Book review of Dunne's Inventing International Society". *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3, pp. 763-764.

JONES, Roy (1981), "The English School of International Relations: A Case for Closure". *Review of International Studies*, vol. 7, nº 1, pp. 1-13.

KEENS-SOPER, Maurice (1998), *Europe in the world: the persistence of power politics*. Basingstoke, Macmillan.

KRATOCHWIL, Friedrich V. (1989), *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, Cambridge University Press.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier.

ONUF, Nicholas (1998b), *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge, Cambridge University Press.

REUS-SMIT, Christian (2002), "Imagining Society: Construtivism and the English School". *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, nº 3, pp. 487-509.

RODRIGUES, Simone M. (2000), *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro, Renovar.

SMITH, Steve (1992), "The Forty Year's Detour: The Resurgence of Normative Theory in International Relations". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 21, nº 3, pp.489-506.

SOUZA, Emerson Maione de (2003), A Contribuição e o Desenvolvimento da Escola Inglesa de Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio (Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0114308_03_Indice.html).

MILLENNIUM: JOURNAL OF INTERNATIONAL STUDIES (1992), Special Issue: Beyond International Society, vol. 21, nº 3.

VINCENT, R. J. (1999) [1986], *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press/RIIA.

WAEVER, Ole (2002), "Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue", *in* B. A. Roberson (ed.), *International Society and the Development of International Relations Theory*. London, Continuum, pp. 80-144.

WENDT, Alexander (1994), "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, pp. 384-396.

_____. (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

WHEELER, Nicholas (1996), "Guardian Angel or Global Gangster: a Review of the Ethical Claims of International Society". *Political Studies,* vol. XLIV, pp. 123-135.

_____. (2000a), *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. New York, Oxford University Press.

_____. (2000b), "Unilateral Intervention and International Law". Trabalho apresentado na Conferência da BISA, 33 pp.

_____. (2001), "Book Review of Cristine Gray's *International Law and the use of force* e Simon Chesterman's *Just War or Just Peace*?". *International Affairs*, vol. 77, nº3, pp.687-688.

_____. (2001a), "Humanitarian Intervention After Kosovo: Emergent Norm, Moral Duty or the Coming Anarchy?". *International Affairs,* vol. 77, nº1, pp.113-128.

WHEELER, Nicholas e DUNNE, Tim (1996), "Hedley Bull's Pluralism of Intellect and Solidarism of the Will". *International Affairs*, vol. 72, nº 1, pp. 91-107.

_____. (1998), "Good International Citizenship: A Third Way for British Foreign Policy". *International Affairs*, vol. 74, nº 4, pp. 847-870.

_____. (2001), "East Timor and the New Humanitarian Interventionism". *International Affairs*, vol. 77, nº 4, pp. 805-827.

WIGHT, Martin (1966), "Why Is There No International Theory?", *in* H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London, Allen and Unwin, pp. 17-34.

_____. (1987), "An Anatomy of International Thought". *Review of International Studies*, vol. 13, pp. 221-227.

_____. (1991), *International Theory: The Three Traditions*. London, Leicester University Press.

WILLIAMS, John (2001), "New spaces, New places: Territory and Change in International Society", Trabalho apresentado na conferência da BISA, 29 pp.

ZEHFUSS, Maja (2001), "Constructivisms in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwill", *in* K. M. Fierke and K. E. Jorgensen (eds.), *Constructing International Relations: The Next Generation*. London, M. E. Sharpe, pp. 54-75.

Resumo

O artigo analisa a Escola Inglesa de Relações Internacionais a partir dos anos 1990. O aspecto central da análise é como a sua terceira geração procurou estabelecer um diálogo com perspectivas críticas e pós-positivistas. Tal fato gerou uma bifurcação entre uma vertente crítica e uma vertente chamada de "clássica". As duas vertentes apresentaram posições normativas discrepantes ao analisarem a intervenção da OTAN no Kosovo, em março de 1999. O debate entre as duas vertentes atraiu a atenção dos críticos, que detectaram na divergência entre suas posições um conflito de natureza irreconciliável, que coloca em risco a coerência e mesmo a existência da Escola Inglesa. O artigo argumenta que os críticos não percebem que, longe de significar o esgotamento da Escola Inglesa, ou um embate que coloca em xeque sua viabilidade, o debate entre as duas perspectivas confirma a **inovação teórica** trazida por uma nova geração de teóricos.

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais; Escola Inglesa; Pós-positivismo; Kosovo.

Abstract

The article analyses the English School of International Relations from the 1990's on. The central feature of the analysis is how its third generation attempted to establish a dialogue with critical and post-positivist perspectives. Such an attempt brought a bifurcation between a critical approach and a so-called "classical" approach. These two approaches introduced divergent normative postures when analyzing Nato's intervention in Kosovo in March 1999. The debate between such approaches attracted the attention of critics who detected, in

the divergence between the two postures, a conflict of irreconcilable nature which risks the coherence and even the existence of the English School. The article concludes that such critics do not realize that, far from meaning the debility of the English School or a collision that puts its viability to question, the debate between the two perspectives confirms a **theoretical innovation** brought by a new generation of scholars.

Key-words: Theory of International Relations; English School; Post-positivism; Kosovo.

O PLANO COLÔMBIA E O PRIMEIRO MANDATO DE ÁLVARO URIBE (2002-2006)

Marcelo Santos

Introdução

Em 28 de maio de 2006, num pleito marcado pela abstenção de 54% dos eleitores, Álvaro Uribe foi reeleito presidente da Colômbia com 62% dos votos, dispensando o segundo turno. Grande parte dessa vitória pode ser creditada à "Política de Segurança Democrática", adotada no primeiro mandato, que melhorou as condições de segurança nos centros urbanos do país, por meio de um combate sistemático à guerrilha e ao crime organizado. Na contramão de vários analistas e representantes do Estado colombiano, que ignoram ou acham inoportunos os questionamentos das políticas governamentais em relação aos mecanismos para alcançar a paz no país, este trabalho enfoca o problema da violência na Colômbia a partir de uma perspectiva crítica aos fundamentos essenciais da chamada "Política de Segurança Democrática". Para tanto, inicialmente, o texto apresenta os principais atores do conflito interno colombiano e o advento do Plano Colômbia, tentando demonstrar como o enfoque norte-americano passou a predominar no processo de resolução do problema. A partir dessa premissa, num segundo momento, analisa-se a "Política de Segurança Democrática" do presidente Uribe, no contexto da cruzada antiterrorista do presidente George W. Bush. Por fim, são feitas algumas considerações conclusivas.

I. O Plano Colômbia

Há várias décadas, a Colômbia convive com o problema de economias ilícitas no seu território, entre elas o narcotráfico, que se intensificou em meados dos anos 1970. As ações repressivas do governo dos Estados Unidos (EUA), no México e na Jamaica, no final da década de 1960 e

início da década de 1970, levaram a uma migração das plantações de maconha para o Departamento colombiano de La Guajira, fortalecendo as atividades dos narcotraficantes colombianos. Quando, no final da década de 1970, a demanda norte-americana por cocaína superou a da maconha, os narcotraficantes colombianos substituíram os pioneiros cubanos de Miami no tráfico de cocaína para os EUA. Inicialmente, as máfias colombianas importavam da Bolívia e do Peru, milenares produtores de folha de coca, a pasta-base da coca, que era refinada e transformada em cloridrato de cocaína para ser exportada aos EUA através de rotas pelo Brasil, Equador, Venezuela e Panamá. Ao longo da década de 1990, a política norte-americana de erradicação militarizada do cultivo de coca, cumprida rigorosamente pelos governos da Bolívia e do Peru sob pena de perderem a "Certificação"[1], resultou numa migração das plantações para as regiões Sul e Central da Colômbia (Guaviare, Caquetá, Cauca, Choco, Nariño e Putumayo), deixando o país na condição de principal produtor mundial de folha de coca.

Em um país que, desde a independência, foi controlado por uma oligarquia que excluiu a participação política dos demais grupos sociais e não promoveu reformas econômicas e sociais estruturais, as condições propícias à produção da folha de coca acabaram atraindo milhares de camponeses para o cultivo ilícito como forma de sobrevivência. Além disso, tal condição também contribuiu para exacerbar os históricos índices de violência no país e intensificar a guerra interna envolvendo Estado e paramilitares de direita contra as guerrilhas de esquerda.

A expansão do narcotráfico, somada a uma crise institucional e econômica, à violação sistemática dos direitos humanos, a ataques guerrilheiros contra corporações norte-americanas do petróleo, a uma guerra interna e à possibilidade de extensão do conflito para os países vizinhos, transformou a Colômbia numa das prioridades da política de segurança dos EUA no final da década de 1990. O governo norte-americano, que durante a presidência de Ernesto Samper (1994-1998) qualificou a Colômbia como uma "narcodemocracia", voltou toda a atenção para o governo seguinte, de Andrés Pastrana (1998-2002).

Ao longo da década de 1990, o conflito interno colombiano assumiu dimensões trágicas e gigantescas em números de mortos, feridos,

desaparecidos, seqüestros, massacres e refugiados.[2] Do lado das guerrilhas de esquerda, houve um crescimento significativo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e do Exército de Libertação Nacional (ELN).[3] Ao mesmo tempo, também ocorreu uma expansão das ações dos grupos paramilitares de direita, como as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).[4] O presidente Pastrana declarou guerra às drogas, rearmando e modernizando as Forças Armadas e a polícia, além de anunciar uma solução negociada com os movimentos insurgentes. Para Pastrana, a Colômbia tinha duas guerras diferentes: a do narcotráfico e a da guerrilha (Santana, 2004). Em julho de 1998, o presidente teve um encontro com Manuel Marulanda Vélez, líder das FARC, para a negociação de um acordo de paz, no qual o governo cedeu à guerrilha uma zona desmilitarizada de 42.000 km² na região da selva colombiana, enquanto manteve a ofensiva contra a guerrilha em outras regiões. O acordo fazia parte de um plano de desenvolvimento denominado "*Cambio para Construir la Paz 1998-2002*". Durante três anos, as FARC dialogaram com o governo, com executivos de corporações transnacionais, comissões do Senado e da Câmara, políticos de todos os partidos, jornalistas estrangeiros, sindicatos e estudantes, sempre com transmissão da TV estatal. Porém, o processo de paz fracassou. Para a classe política tradicional, a razão do fracasso foi a generosidade do governo, que, ao ceder território para as FARC, proporcionou o seu reagrupamento, treinamento e armamento. Do lado das FARC, Marulanda Vélez justificou o fracasso do acordo com a posição intransigente do governo para negociar temas fundamentais na agenda dos guerrilheiros, tais como: o referendo, a participação política com igualdade de garantias e o fim do bipartidarismo, a questão da terra, a ruptura com a política econômica neoliberal e o fim do Plano Colômbia (sustento para a guerra) (Orozco, 2004).[5] Para muitos analistas do tema, entre os vários fatores que levaram ao fracasso do projeto de paz, o principal foi a internacionalização das estratégias de resolução do conflito colombiano e do combate ao narcotráfico com a interferência norte-americana por meio do Plano Colômbia (2000), que transformou o projeto de paz de Pastrana em um plano militar antidrogas e contra-insurgente. Como afirma Antonio Navarro Wolf (2002:16),

> [o] Plano Colômbia de Pastrana, em sua versão original, não era isto. Quando começaram as conversações de paz entre o governo e as FARC no Sul do país,

> foi desenhado um plano de investimentos produtivos e de desenvolvimento nas áreas pobres e isoladas do país e também ficou decidido que as FARC e o governo decidiriam os destinos dos recursos econômicos provenientes da comunidade internacional. Quando entraram os norte-americanos em cena em 1999, a primeira coisa que fizeram foi descartar as FARC das discussões sobre o emprego dos recursos econômicos do Plano Colômbia. Segundo, armaram um pacote de ajuda ao exército e tomaram o controle da guerra no sul. Desaparecia então todo o conteúdo de paz que tinha a versão inicial do plano, transformando-se em um plano antidrogas e contra-insurgente. As FARC repudiaram o plano sob a alegação de agressão ao processo de paz e, por conseqüência, seguiram a tarefa de continuar o conflito.

O Plano Colômbia, previsto inicialmente para durar até dezembro de 2005, redigido numa única versão em inglês e imposto pelo governo de Bill Clinton sem que houvesse qualquer debate na sociedade colombiana, previa um investimento de US$ 7,5 bilhões, dos quais os EUA forneceriam US$ 1,3 bilhão (47 milhões para o Equador). O governo colombiano aplicaria US$ 4 bilhões, sendo que 80% dos recursos viriam de financiamento externo e 20% de ajuste fiscal e de impostos sob controle do FMI, e o restante viria de países europeus e instituições internacionais.

São muitos e controversos os aspectos que envolveram a criação desse plano, transcendendo inclusive a própria dimensão de combate às drogas. No que se refere à questão de luta contra o narcotráfico, o plano teve como linha mestra a política norte-americana, que estabelece o consumo de droga no seu país não como um problema de demanda interna, mas como de oferta externa, traduzindo-se imediatamente numa estratégia baseada na erradicação dos cultivos mediante a fumigação e a militarização do combate nos países produtores.[6] Não é demais lembrar que, desde a administração Reagan, esse assunto passou a ser tratado como um problema de segurança nacional, envolvendo o Departamento de Defesa dos EUA. Nesse sentido, embora o plano contemplasse propostas sociais, econômicas e de direitos humanos, o caráter bélico e repressor constituiu o seu eixo central. Basta observarmos a forma como foram distribuídos os recursos econômicos provenientes dos EUA no início do plano: 1) apoio à expansão das operações antidrogas no Sul do país sob a forma de treinamento e

equipamento para as Forças Armadas – US$ 416,9 milhões; 2) apoio aos programas de interdição pela modernização do sistema de comunicações dos militares e dos serviços de inteligência – US$ 378,6 milhões; 3) apoio à Polícia Nacional da Colômbia com treinamento e equipamento – US$ 115,6 milhões; 4) apoio ao desenvolvimento econômico e alternativo de atividades que substituam a economia ilícita – US$ 106 milhões; 5) apoio à reforma do sistema judiciário e a programas de combate à corrupção, seqüestro, lavagem de dinheiro e promoção dos direitos humanos – US$ 119 milhões; 6) apoio a outros programas regionais e ao processo de paz – US$ 183 milhões Programa de Informação Internacional, 2000). Além desses itens, ficou estabelecido que os EUA poderiam manter em território colombiano um efetivo de 500 militares e 300 civis. A Escola das Américas, rebatizada depois do fim da Guerra Fria como Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, assumiu a responsabilidade de oferecer suporte e treinamento para o Exército colombiano. Em relação ao apoio aos programas regionais e ao processo de paz, a maior parte dos recursos foram para projetos militares de combate às drogas, como na Bolívia e no Equador. Uma outra questão a ser notada é que parte do montante financeiro inicial destinado a fins militares na Colômbia foi utilizado diretamente para a compra de equipamentos bélicos de empresas norte-americanas, como a Bell Textron e a United Technologies. Esse plano colocou a Colômbia no seleto grupo composto por Israel, Turquia e Egito, principais países receptores de armamentos pesados e semipesados, treinamento de forças de elite e de assessoria em inteligência militar por parte dos EUA.

Em larga medida, pode-se dizer que essa dimensão militarista do plano não compreendeu apenas o conteúdo de luta contra o narcotráfico, mas também procurou contemplar uma outra preocupação da política de segurança dos EUA, que está relacionada ao combate de movimentos considerados extremistas ou terroristas pela política norte-americana para a região. Dessa forma, a expansão das ações das FARC e do ELN no conflito interno colombiano passou a ser um alvo dos EUA. Segundo Antonio Navarro Wolf (2002), à medida que, na década de 1990, foi se expandindo o cultivo ilícito da coca na Colômbia, a guerrilha colombiana de esquerda, que sempre foi muito pobre, passou a cobrar impostos sobre as atividades

dos narcotraficantes, criando uma poderosa fonte de financiamento de suas atividades. Os impostos sobre os cultivos ilícitos transformaram-se na principal fonte de financiamento das FARC, superando as arrecadações com os seqüestros e extorsões. Em um país marcado por profundas desigualdades sociais, esses recursos permitiram às FARC recrutar um imenso exército guerrilheiro que passou de 4.000 homens no final da década de 1980 para 15.000 no término dos anos 1990. Entre 1995 e 1998, as FARC estavam ganhando praticamente todas as batalhas contra o exército colombiano. Para Wolf, os primeiros que se deram conta dessa situação foram os norte-americanos. Wolf cita as declarações do comandante Charles Wilhelm, do Comando Sul do exército dos EUA, que, em visita à Colômbia, em 1998, disse que se não houvesse uma intervenção para mudar a situação, em cinco anos as FARC iriam vencer a guerra. Note-se que, desde Reagan, o Departamento de Defesa norte-americano estava procurando estabelecer um vínculo entre narcotráfico e guerrilha. Então, os EUA resolveram intervir com a sua versão militarizada do Plano Colômbia. É nesse sentido que esse plano ganhou também um caráter antiinsurgente que visa a exterminar as FARC e o ELN. Analisando as ofensivas militares do Plano Colômbia, Mario Ramirez Orozco (2004: 83) concluiu:

> É necessário ter em conta que as zonas onde se concentram a ofensiva do Plano Colômbia são aquelas áreas onde o controle das guerrilhas insurgentes é predominante, enquanto se excluem grandes regiões cocaleras, como o Urabá antioqueño e chocoano, Córdoba e a região de Catatumbo na fronteira com a Venezuela, lugares em que o controle territorial é quase exclusivo por parte dos grupos paramilitares de direita.

Assim, assessorados por estrategistas militares norte-americanos e apoiados por uma ampla base tecnológica de radares, aviões, helicópteros e materiais bélicos também disponibilizados ou vendidos pelos EUA, as Forças Armadas do Estado colombiano passaram a aplicar uma dura ofensiva contra os grupos guerrilheiros.[7] Ao mesmo tempo, tal aparato começou a ser utilizado também para o combate aos cultivos ilícitos nas regiões dos Departamentos de Nariño, Cauca e Putumayo, onde têm sido utilizadas armas químicas, como as fumigações aéreas de glifosato, e biológicas, como o fungo *Fusarium Oxysporum*.

Cabe acrescentar que as centenas de militares norte-americanos e os espiões e civis contratados pelos EUA não foram para a Colômbia apenas para auxiliar seu Exército no plano antidrogas e antiinsurgente, mas também para garantir a segurança e os interesses econômicos de suas grandes corporações. Sob esse aspecto, as atividades das companhias petrolíferas norte-americanas na região assumem a maior relevância, e as corporações são muitas: OXY, Texaco, Harken, Chevron, BP, Reliant, Eron, Global, Halliburton. Estudos da Associação Internacional de Jornalismo Investigativo (ICIJ), com sede em Washington, revelaram que a aprovação do Plano Colômbia pelo Congresso norte-americano ocorreu mediante um pesado *lobby* de empresas petrolíferas interessadas nas reservas colombianas. Segundo a investigação, entre 1995 e 2000, essas companhias investiram US$ 92 milhões em *lobby* para a aprovação do projeto.[8] Durante a década de 1990, essas empresas transformaram-se num alvo permanente das ações guerrilheiras, que agiam explodindo oleodutos e seqüestrando executivos, tendo, por conseqüência, seus negócios prejudicados. Nesse sentido, tornou-se crucial para essas companhias a intervenção militar do Estado norte-americano na região dos campos petrolíferos. Com o Plano Colômbia, militares norte-americanos passaram a chefiar as ações de segurança nas áreas de atuação das corporações petrolíferas, como nas regiões do oleoduto de Caño Limón, com 780 km de extensão, percorrendo um trecho que começa nos campos de petróleo do Departamento de Arauca, perto da fronteira com a Venezuela, e estendendo-se até o porto de Coveñas na costa atlântica.[9] Talvez essa dimensão geoeconômica do Plano Colômbia possa explicar a concentração de bombardeios às operações das Farc na região Sul do país, como no Departamento de Putumayo, que sintomaticamente possui ricas jazidas de petróleo. Sem esquecer a enorme biodiversidade dessa região amazônica colombiana.

Destaque-se ainda que a adoção do Plano Colômbia representou um incremento das atividades militares de corporações privadas norte-americanas na região andina. Na verdade, desde 1990, o governo dos EUA vinha utilizando os serviços de corporações militares na região, que, por serem privadas, atuam sem a supervisão direta do Congresso, embora exista uma legislação sobre o assunto. Com o Plano Colômbia, a privatização das funções militares foi ampliada por meio da contratação de

várias empresas para desenvolver serviços de informações, investigação, inteligência, logística, vigilância, treinamento de militares colombianos e fumigação dos plantios ilícitos. Em entrevista à *Folha de São Paulo*, em 24 de fevereiro de 2002, Michael Shifter, diretor do programa sobre a Colômbia do "*Interamerican Dialogue*", afirmava: "Enquanto o Congresso norte-americano não autorizar uma maior presença de militares na Colômbia, essas empresas podem satisfazer a disposição dos EUA de aumentarem sua ajuda a Pastrana". Na mesma reportagem, o jornal apresenta o trecho de um relatório da companhia *Military Professional Resources*, obtido pela agência *Associated Press*, no qual prega-se que o combate à guerrilha é condição básica para que o narcotráfico seja derrotado.

Conforme já enunciado, no que concerne à estratégia de erradicação dos cultivos, o plano foi estruturado com base na fumigação das lavouras. As regiões dos Departamentos de Nariño, Cauca e Putumayo foram transformadas em alvos permanentes de armas químicas, como as fumigações aéreas de glifosato sobre as lavouras de coca, e biológicas, como o fungo *Fusarium Oxysporum*. Cabe destacar que a maior parte dos despejos de glifosato, produzido pela Monsanto, têm sido feitos por aviões da companhia privada *Dyn-Corp*. Essa ofensiva tem desalojado populações e provocado danos ao meio ambiente, às demais lavouras, à criação de peixes, aos animais domésticos e à saúde dos camponeses.[10] Como relata Noam Chomsky (2005: 90-91),

> Estive no Sul da Colômbia, em Cauca, localidade que, em 2001, ocupou a pior colocação do país em garantia dos direitos humanos. O estado é basicamente formado por índios, camponeses e afro-colombianos... Passei umas duas horas ouvindo depoimentos de camponeses pobres sobre o terrorismo. Mas a pior forma de terrorismo que eles sofreram, pelo menos nos depoimentos que ouvi, veio do terrorismo direto norte-americano – a saber, a fumigação. A fumigação destrói completamente a vida deles. Destrói suas lavouras e mata seus animais. As crianças estão morrendo; podemos vê-las com feridas pelo corpo todo, e coisas assim. Esses são, em sua maioria, cafeicultores pobres. A cafeicultura é complicada, os preços são baixos. Mas eles conseguiram cavar um nicho para si nos mercados internacionais de café organicamente produzido. Pois isso acabou. Uma vez destruídos os cafezais e fumigada e envenenada a terra, acabou-se. Não só as vidas e as lavouras são destruídas,

> como também se destroem a biodiversidade e, de forma crucial, a tradição da agricultura camponesa... A fumigação é oficialmente justificada como "guerra às drogas". É difícil levar isso a sério, a não ser como um disfarce para um programa de contra-insurgência e mais uma etapa da longa história de expulsar camponeses da terra, em benefício das elites ricas e da extração de recursos minerais por investidores estrangeiros.

Em relação ao programa de cultivo alternativo proposto pelo plano, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) passou a oferecer assistência aos camponeses para a produção de palmito, pimenta, flores tropicais e cacau. Porém, de acordo com analistas, além do baixo preço desses produtos, os recursos econômicos para as plantações não são suficientes e envolvem poucas famílias.

2. O primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006)

Todas essas estratégias que envolveram a criação do Plano Colômbia pelos EUA ganharam mais vigor com a eleição de Álvaro Uribe Vélez para a Presidência da Colômbia (2002-2006) e a publicação da nova doutrina antiterrorista do governo Bush após o 11 de setembro. Tanto Uribe quanto Bush compartilham a conveniente idéia de que as guerrilhas são fundamentalmente grupos de terroristas que controlam o narcotráfico, reduzindo, por conseqüência, o complexo conflito armado colombiano ao combate ao terrorismo.[11] Logo após sua posse, Uribe afirmava que "[n]a Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade, e isto deve ser resolvido rapidamente" (Quiroga, 2003: 164). No mesmo sentido e na mesma época, Otto J. Reich, Secretário de Estado para assuntos do Hemisfério Ocidental, afirmava que "[a] Colômbia pode derrotar os terroristas, mas necessita de ajuda dos amigos. Nossos valores, nossa segurança e o futuro do nosso continente estão ligados à vitória da Colômbia em sua guerra contra o terrorismo... O presidente Bush já pediu ao Congresso autorização para oferecer ajuda militar e de inteligência ao governo colombiano para sua guerra contra o terror" (*The Washington Times*, 19/6/2002)". Portanto, o Plano Colômbia foi inserido na estratégia norte-americana de combate ao terrorismo, sob a justificativa de lutar contra o narcoterrorismo, transformando o governo

de Uribe num grande aliado da nova política de segurança dos EUA.[12] Com Bush e Uribe, ficou estabelecido publicamente o caráter antiinsurgente do Plano Colômbia.

O presidente Uribe assumiu o governo prometendo recuperar a "legitimidade, a legalidade e a governabilidade do Estado colombiano", lançando o Plano Nacional de Desenvolvimento, que está baseado na "Política de Segurança Democrática". Segundo o governo, os objetivos dessa política seriam: o controle do território e da soberania nacional; o combate às drogas ilícitas e ao crime organizado; o fortalecimento do serviço de justiça; o desenvolvimento das regiões pobres e de conflito, com programas produtivos e de paz; a promoção e a proteção dos direitos humanos; e a cooperação em programas bilaterais e multilaterais para a proteção das fronteiras (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Para atingir esses objetivos, Uribe, em seu primeiro mandato presidencial, tomou uma série de medidas, tais como: a criação de uma rede de informantes em toda a sociedade, com programas de recompensa para as pessoas que delatassem os colaboradores de grupos insurgentes ou criminosos; a colocação de tropas do exército e da polícia para garantir a segurança nas estradas; a solicitação do aumento da ajuda econômica dos EUA para não somente manter a política de erradicação dos cultivos ilícitos via fumigações, como também combater as ações das guerrilhas; o aumento das forças do exército com o recrutamento de "soldados camponeses", etc. Além disso, o presidente decretou o Estado de Comoção Interior, em 2002, que permitiu ao governo elevar impostos para aumentar o efetivo das Forças Armadas e policiais, autorizar prisões sem ordens judiciais e instituir a possibilidade de detenção de pessoas com base em suspeitas de intenções de cometer delitos.[13] Para muitos observadores de direitos humanos e estudiosos do conflito colombiano, a "Política de Segurança Democrática" foi reduzida a aspectos militares e policiais, não contemplando questões referentes ao desenvolvimento econômico e social, que são fundamentais para a resolução dos conflitos e para a consolidação de um estado democrático.[14] Críticas ao Estado, por envolver a população civil no conflito, por disseminar um clima de intolerância e perseguições na sociedade e por ferir os direitos humanos, foram freqüentes ao longo da primeira gestão de Álvaro Uribe.[15]

Pode-se dizer que, relativamente ao conflito com as guerrilhas de esquerda, a estratégia de paz de Álvaro Uribe esteve, durante o seu primeiro mandato, calcada na guerra para exterminar o opositor político, conforme a frase do próprio presidente em seu Plano Nacional de Desenvolvimento: "A via do diálogo no meio do conflito está esgotada... A paz não se negocia, se constrói".[16] Além de uma dura ofensiva militar nas áreas tomadas pelas guerrilhas, o governo Uribe recusou qualquer tipo de negociação com os guerrilheiros, rejeitando, inclusive, a proposta das FARC de trocar seqüestrados por guerrilheiros encarcerados, fato que contrariou os familiares dos prisioneiros e os grupos de direitos humanos que são a favor da troca humanitária. Tal posição custou a vida de muitas pessoas.

Se, por um lado, a posição do governo em relação às guerrilhas foi o confronto, por outro, no que diz respeito aos paramilitares, optou-se pela negociação. Desde o início do governo, houve uma série de negociações com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), que culminaram no Acordo de Santa Fé de Ralito, em julho de 2003, no qual ficou estabelecido que as milícias direitistas deveriam promover um imediato cessar-fogo e o desarmamento até o fim de 2005. Em troca o governo ofereceu aos paramilitares garantias de incorporação à vida civil e política, abrindo, inclusive, a possibilidade de atenuar e anistiar as punições sobre os crimes contra a humanidade promovidos por esses grupos. Os resultados desse acordo foram pouco significativos levando o governo a um novo pacto com as AUC, firmado em maio de 2004, no qual foi criada uma zona de reabilitação para os paramilitares em Tierralta, Córdoba.[17] Para vários membros de organizações humanitárias internacionais e alguns estudiosos do assunto, o governo Uribe, com essas negociações, além de não penalizar como deveria os paramilitares e não ter uma política de reparação para as vítimas das atrocidades promovidas por esses grupos, ainda manteve, em algumas regiões, a histórica relação íntima do governo e das Forças Armadas com os paramilitares para combater as guerrilhas.[18] Há denúncias também de que o governo não combateu as atividades de narcotráfico desenvolvidas pelos paramilitares.

Cabe reconhecer, no entanto, que apesar desse processo de militarização da sociedade e a falta de iniciativas efetivas para a resolução da questão social e econômica do país, a chamada "Política de Segurança

Democrática" resultou em grande popularidade ao governo Uribe, sobretudo nos setores médios e altos. Na verdade, as décadas de conflitos e de atrocidades cometidas pela guerrilha e pelos paramilitares levaram vários setores da sociedade a apoiar e a tolerar as medidas repressivas do Estado em nome de uma determinada segurança (Zuluaga Nieto, 2003). Tais medidas foram, inclusive, utilizadas para neutralizar os setores sociais contrários à política social e econômica do governo. Manifestações sociais contrárias às políticas econômicas e trabalhistas, à limitação dos direitos sociais, à violência e às negociações do Tratado de Livre Comércio com os EUA foram duramente reprimidas pela política de segurança de Álvaro Uribe.[19]

Algumas considerações finais

Com essa breve análise do primeiro governo de Álvaro Uribe não é difícil constatar que a Colômbia incorporou as diretrizes básicas da política norte-americana de combate ao terrorismo, para a resolução do seu complexo conflito interno. O aumento do respaldo econômico e militar dos EUA permitiu ao governo Uribe lançar em maio de 2004 o "Plano Patriota", que constitui a mais ambiciosa ofensiva militar contra as FARC nos Departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta e Putumayo. Prevista para durar dois ou três anos, a ação militar envolve cerca de 17.000 soldados colombianos e equatorianos, apoiados e monitorados pelo Comando Sul das Forças Armadas dos EUA. Segundo relatório do governo colombiano, de agosto de 2002 a maio de 2005, os resultados do plano foram os seguintes: 17.208 capturas, sendo 10.035 das FARC, 1.643 do ELN, 5.055 das AUC e 475 outros; e 6.510 baixas, sendo 4.139 das FARC, 1.123 do ELN, 1.101 das AUC e 147 outros. Além disso, foram resgatados em operações militares 1.151 civis e libertados por pressões das tropas 789 civis (Colômbia, Comando Geral Forças Militares da Colômbia, 2005).

Esses dados dividem as opiniões dos analistas. Para alguns, a ofensiva do "Plano Patriota" enfraqueceu significativamente a força numérica e militar das FARC e do ELN. Para outros, esses dados podem estar superestimados. Os vários ataques das FARC, desde abril de 2005, em distintos lugares do território colombiano, podem indicar que a suposta

debilidade do grupo guerrilheiro, que havia diminuído suas ações desde o início do plano, não é mais que uma questão estratégica e que a ofensiva deve continuar. Do lado do governo – em que pese as críticas sobre a violência da polícia e das Forças Armadas, sobre a redução dos espaços democráticos, sobre o êxodo forçado da população civil e sobre a violação dos direitos humanos com os assassinatos e prisões seletivas – as Forças Armadas defendem a manutenção do plano[20]

Ao longo de 2005, na iminência do prazo de encerramento do Plano Colômbia, a administração Bush procurou deixar claro que manteria a intervenção econômica e militar na Colômbia em nome da luta antiterror. Conforme as palavras da secretária de Estado dos EUA, Condoleezza Rice, em visita à Colômbia em maio de 2005,

> [o] Plano Colômbia formal, de cinco anos, está chegando ao fim, mas nosso compromisso com a Colômbia, não. A assistência militar, policial, judicial e econômica que estivemos provendo pôs a Colômbia no caminho de uma maior segurança, de cuidar do problema das drogas e de lidar com o narcoterrorismo de maneira eficaz (*Folha de São Paulo*, 10/7/2005).

Em reunião com Álvaro Uribe no seu rancho no Texas, em agosto do mesmo ano, o presidente Bush reafirmou o mesmo compromisso:

> Pedirei ao Congresso que mantenha o nosso compromisso para dar prosseguimento aos programas do Plano Colômbia, para que a Colômbia possa continuar com os seus progressos e vencer a sua guerra contra o narcoterrorismo. Nossa parceria estratégica é vital à segurança, à prosperidade e à liberdade de ambos os nossos países e das Américas (*Folha de São Paulo*, 5/8/2005).[21]

No mesmo encontro, o governo colombiano fez questão de deixar claro o seu alinhamento à política de segurança dos EUA, com as seguintes palavras de Álvaro Uribe: “O grande inimigo da democracia colombiana é o terrorismo” (*idem*).

É provável que, num segundo mandato de Uribe, as diretrizes da “Política de Segurança Democrática” sejam mantidas. Seja como for, cabem aqui algumas considerações. Não existe dúvida sobre a importância fundamental da segurança para a existência e o funcionamento de uma

sociedade livre e democrática. Dessa forma, uma tarefa essencial do Estado colombiano é a resolução das questões referentes à guerrilha, aos paramilitares e ao narcotráfico. Porém, a garantia de segurança para todos os cidadãos não pode ser reduzida somente aos aspectos militares e policiais, como ocorreu no primeiro mandato de Uribe, sob pena de comprometer a liberdade e a própria democracia. A busca da segurança deve passar, por exemplo, no caso colombiano, pelo reconhecimento da relação direta entre a grave marginalização da população e a violência política no país. Do mesmo modo, tentar resolver o complexo conflito colombiano, a partir da ótica dos EUA, significa unificar os fenômenos do narcotráfico, das guerrilhas, dos paramilitares e do terrorismo, distorcendo as verdadeiras causas do conflito. Nessa perspectiva, o Estado pode até reduzir os índices de violência, como está ocorrendo, porém, não se elimina as raízes do conflito.

No que se refere ao combate às drogas, após cinco anos de Plano Colômbia, dados do governo colombiano e norte-americano apontam para uma redução da produção de cocaína em 36%, passando de 617 toneladas em 2001 para 390 no início de 2005, sendo que a meta original do plano era de 50%. Essa redução não foi capaz de atingir os níveis de produção da primeira metade da década de 1990, que estavam na casa das 200 toneladas. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas, divulgado pela ONU em 2005, a Colômbia continua sendo a maior produtora mundial de cocaína, representando 56% do montante total (ONU, Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime-UNODC, 2005). Em relação aos cultivos de folha de coca, dados do governo colombiano indicam uma redução de 180.000 hectares de plantio em 2001, para 65.000 em 2005. Esses dados, porém, não são muito animadores, pois o índice de replantio é alto: cerca de 40% da área erradicada, segundo a ONU. Pior, além do tradicional "efeito balão", que significa a migração dos cultivos para os países da região, também tem ocorrido uma expansão dos plantios em parques e reservas naturais, lugares onde não pode ocorrer a fumigação. Tal fato tem produzido sérios danos ao meio ambiente, como no parque nacional de Tayrona e na reserva nacional de Nukak.

Quando observamos, sob uma perspectiva latino-americana, os resultados da política norte-americana de combate às drogas na região,

verificamos a incapacidade dessa política em resolver de fato o problema. A estratégia de associar o alto consumo de drogas nos EUA à oferta dos países produtores latino-americanos pode ser muito conveniente para justificar as ingerências geopolíticas e geoeconômicas na região, mas certamente não corresponde ao diagnóstico correto. Na verdade, é a enorme demanda do mercado consumidor norte-americano que estimula a oferta de drogas dos países latino-americanos. A atividade do narcotráfico é mais um ramo da economia capitalista mundial que tende a reproduzir as desigualdades entre países centrais e periféricos. A força econômica dos mercados consumidores dos países centrais determina as atividades produtivas dos países periféricos. Por um lado, a combinação entre política repressiva, cultura hedonista e consumista e a falta de perspectivas para determinados grupos sociais nos países centrais contribui para que aumente a demanda por drogas nessas regiões. De outro lado, as crises econômicas e sociais e a falta de projetos de desenvolvimento nos países periféricos disponibiliza uma imensa mão-de-obra barata submetida à disciplina das grandes redes do narcotráfico. Nesse sentido, surgem nos países periféricos poderosos grupos econômicos ligados às atividades ilícitas das drogas, possuindo ramificações internacionais e exercendo poderosa influência corruptora sobre o poder político e militar nos seus países. Assim, a insistência numa política militarizada e repressiva, que recai principalmente sobre os camponeses produtores e os consumidores, parece pouco razoável para equacionar os verdadeiros problemas que levam ao crescimento do narcotráfico na região.

Notas

1 Por meio do mecanismo da Certificação, criado no governo Ronald Reagan (1981-1989), o Congresso dos EUA passou a monitorar e avaliar os esforços antinarcóticos de cada um dos países latino-americanos, suspendendo a assistência econômica, impondo sanções comerciais e vetando empréstimos de organismos internacionais de crédito aos países que não estivessem de acordo com as diretrizes da política norte-americana de combate às drogas.

2 Do início de 1990 até março de 2002, foram mortos 37.000 colombianos. Entre 1985 e 2002 ocorreu um êxodo forçado de 2.900.000 colombianos dentro do seu próprio território (CODHES, 2003).

3 O Exército de Libertação Nacional (ELN), extinto no fim dos anos 1970, ressurgiu na década seguinte com a estratégia de reunir cristãos, estudantes e profissionais de classe média que se sentiam excluídos da classe política dominada por liberais e conservadores (Pérez, 1996). Esse movimento transformou-se no segundo grande grupo guerrilheiro da Colômbia no final dos anos 1990, com aproximadamente 6.000 membros. A exemplo das FARC e ao contrário dos demais movimentos guerrilheiros de esquerda da América Latina que necessitavam de ajuda externa (URSS e China comunista), o ELN tornou-se uma organização auto-suficiente do ponto de vista financeiro dada a sua estratégia de ação nas áreas ricas da Colômbia, tais como a zona petroleira de Magdalena Medio e as regiões cafeeiras do norte de Antioquia e sul de Cauca. Nessas áreas, o ELN passou a cobrar impostos das grandes empresas, sobretudo das transnacionais (Rochlin, 2002). Com a expansão dos cultivos ilícitos substituindo muitas lavouras de café e o crescimento do tráfico de drogas nos anos 1990, o ELN também começou a tributar as atividades de plantio, refino e circulação desenvolvidas pelos narcotraficantes.

4 A expansão dos grupos paramilitares, que a partir de 1996 reuniram-se na AUC, esteve relacionada à debilidade do Estado em garantir a segurança e o controle territorial do país. A princípio financiados por latifundiários e depois também por narcotraficantes, suas atividades sempre se concentraram em exterminar pessoas e grupos armados e desarmados que tenham posições políticas de esquerda, sejam consideradas suspeitas de colaborarem com as guerrilhas ou que simplesmente estejam morando em regiões rurais de interesse dos latifundiários e dos narcotraficantes. Nos anos 1980, esses grupos estreitaram suas relações com os narcotraficantes por meio da criação do movimento “Morte aos Seqüestradores”, intensificando o combate às guerrilhas, que seqüestravam e extorquiam os fazendeiros e os barões das drogas. Na década de 1990 também se envolveram nas próprias atividades do narcotráfico, ganhando maior autonomia financeira. O crescimento das atividades dos paramilitares constituiu-se num poderoso aliado clandestino das ações do Estado colombiano contra as guerrilhas de esquerda. Nesse sentido, ainda que muitas vezes de uma forma velada, o Governo e as forças armadas contam com o trabalho sujo dos paramilitares na luta contra os guerrilheiros.

5 Na década de 1980, durante o governo de Belisario Betancur (1982-1985), também ocorreu uma tentativa de paz com as guerrilhas que, segundo os próprios guerrilheiros, fracassou pelas mesmas razões. O governo lhes propôs o cessar fogo, anistiá-los e incluilos politicamente, mas recusou-se a negociar as questões relacionadas aos problemas sociais e econômicos, considerados pela guerrilha a raiz do conflito. Essas questões incluem a reforma agrária, a redistribuição das riquezas, etc. Sem se desarmarem, as FARC criaram um novo partido de esquerda, em 1985, a União Patriótica (UP). Nas eleições para o Congresso em 1986, a UP ganhou 14 cadeiras. Porém, a experiência dos guerrilheiros que depuseram as armas e que, por meio da UP, buscaram participar das instituições políticas democráticas foi muito trágica, pois passaram a ser alvo de assassinatos sistemáticos dos grupos paramilitares de direita, alguns dos quais supostamente vinculados ao Estado colombiano. No final dos anos 1980 e início da

década seguinte, entre 2.000 e 4.000 líderes e seguidores da UP foram assassinados por paramilitares de direita (Zuluaga Nieto, 1999; Rochlin 2002). Note-se ainda que, em 1991, quando o M-19, o EPL e outros pequenos grupos guerrilheiros selaram um acordo de paz com o governo e abandonaram a guerrilha, as FARC e o ELN mantiveram suas atividades sob a alegação de que o modelo de paz acordado com esses grupos seguia somente a lógica do Estado, que era a de neutralizar as lutas populares.

6 Quando se analisa o processo histórico de formação e consolidação da nação norte-americana, logo se constata que a política de combate às drogas sempre ocupou um espaço importante na agenda interna desse país. A combinação de uma moral puritana com uma ética protestante e individualista de dedicação ao trabalho criou um ambiente social de profundo repúdio ao vício, à ebriedade e à dependência. Nesse país, as leis contra o ópio, o álcool, a maconha, a heroína, a morfina e a cocaína decorreram de intensas pressões de movimentos puritanos, que levaram o Estado a criminalizar os produtores, os vendedores e os consumidores desses produtos. Nasceu daí um tipo de política proibitiva que, historicamente, além de marginalizar segmentos da população, aumentou o poder repressivo do Estado e abriu espaço para o desenvolvimento de economias ilegais e criminosas. Note-se que, no decorrer dessa história, vários governantes utilizaram essa política como um poderoso mecanismo de controle social, econômico e cultural sobre os demais grupos étnicos e sociais, sempre acusados e culpados pela disseminação da droga no país (Tena, 2000; Rodrigues, 2004). Ao longo do século XX, à medida que passaram a ter uma presença mais notável no sistema internacional, os norte-americanos procuraram estender ao mundo o seu modelo repressor de combate às drogas. Aos poucos, assim como ocorria com as minorias étnicas no âmbito interno, vários países foram acusados pelos EUA de serem os responsáveis pelo alto consumo de drogas no país. Incapazes de eliminarem a economia ilegal dentro do seu próprio país, os norte-americanos começaram a pressionar os países produtores de substâncias alucinógenas para que adotassem uma legislação antidrogas semelhante à dos EUA (Quero, 2003). Uma dimensão importante dessa questão está no fato de que os esforços dos EUA no sentido de internacionalizar a sua política de combate às drogas nunca estiveram relacionados somente a um problema de saúde pública mundial, mas também a objetivos diplomáticos, geopolíticos e comerciais. Daí decorre a Diplomacia das Drogas, conduzida por estrategistas norte-americanos.

7 Oficialmente, em dezembro de 2002, o governo de Andrés Pastrana rompeu o diálogo com as FARC e declarou a zona de distensão dada às FARC como objetivo militar do Estado colombiano.

8 Ver investigação completa em http://www.icij.org.

9 Sobre essa questão, ver publicação do Departamento de Estado dos EUA, "The Destruction of Oil Pipelines", em http://usinfo.state.gov.

10 No Departamento de Cundinamarca, depois de 1,5 milhão de hectares de florestas destruídos pela fumigação, o Tribunal de Justiça resolver proibir essa atividade em sua comarca.

11 Vale ressaltar que os EUA também colocaram as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) na sua lista de organizações terroristas internacionais, ainda que com uma ressalva: “Não atentam diretamente aos interesses dos Estados Unidos e dos cidadãos norte-americanos”. Para Walter Fanganiello Maierovitch (2004), isto significa que as AUC podem, desde que disfarçadas, continuar como força auxiliar a Uribe, à DEA, à CIA. E, também, servir às empresas de petróleo norte-americanas estabelecidas na Colômbia. Devemos acrescentar que, em nenhum momento, o conhecido envolvimento dos paramilitares com as atividades do narcotráfico é citado como prejudicial aos EUA.

12 Note-se que o governo Uribe apoiou a invasão militar norte-americana ao Iraque em 2003.

13 “Estado de Conmoción Interior”, Decreto 1837 de 2002, Bogotá, Presidencia de la República, agosto, 2002. Em http://www.anticorrupcion.gov.co/decretos/decreto183702.doc

14 Como relatou o frei Omar Fernández, diretor executivo da Comissão Interfranciscana de Justiça, Paz e Reverência à Criação, “[n]os últimos dez anos, os governos nos vários níveis implantaram um projeto político-econômico quase fascista, de regressão de conquistas populares e direitos individuais em favor de uma ‘paz para os pacificadores’, ou seja, a classe média alta dominante, restringindo a população em geral aos bairros periféricos e sem qualquer infra-estrutura social. Isso sem falar na ação dos paramilitares e dos informantes pagos pelo governo para apontar ‘esquerdistas’ nos bairros pobres. É a nova ‘limpeza social’ da chamada ‘Política de Segurança Democrática”, que mata ou prende os líderes comunitários”. Também nas palavras de Lilia Solano, diretora da ONG Justiça e Vida: “É muito difícil, para as ONGs, buscar caminhos de paz sustentada quando o Estado de Direito é um Estado terrorista, como aqui na Colômbia ou nos Estados Unidos onde se manipula a população, manipulam-se dados, controlam-se as urnas e garante-se uma política de guerra. Mais importante do que a paz pela paz é compreender as causas do conflito social: a luta pela terra, contra o desemprego, a injustiça e o modelo econômico de exclusão”. (*Carta Capital*, 12/6/2005)

15 Ver, por exemplo, “Carta al Presidente Álvaro Uribe Vélez”, Human Rights Watch, Washington D.C. 04/08/2006. Em http://www.hrw.org

16 Item 57 do Capítulo I, Plano Nacional de Desenvolvimento.

17 Dados oficiais indicam que, até o início de 2006, o governo Uribe conseguiu desmobilizar cerca de 30.412 paramilitares. Durante esse processo foram entregues 16.984 armas, o que, para os analistas, é um número baixo.

18 Em novembro de 2006, investigações da Corte Suprema levaram à detenção de quatro parlamentares da base aliada do presidente Uribe por supostas ligações com as AUC. No mesmo mês, um senador da base de Uribe afirmou que, junto com 40 parlamentares e governadores, assinaram, em 2001, um pacto com as AUC para defender seus interesses (*Folha de São Paulo*, 3/12/2006).

19 Em 1° de maio de 2004, uma marcha popular dos movimentos sociais contra a política econômica e o alinhamento do governo aos interesses dos EUA terminou com uma dura

repressão promovida pela Esquadra Móvel Anti-Distúrbios (ESMAD), que é chamada pelos trabalhadores e estudantes de "polícia negra de terror de Bogotá".

20 Segundo relatório da Comissão da ONU sobre Refugiados, publicado em 2005, a Colômbia já acumula 2 milhões de refugiados internos e 400.000 em outros países como a Venezuela, o Panamá, a Costa Rica e o Equador (ONU, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR), 2005).

21 Em seis anos de Plano Colômbia, os EUA enviaram 4 bilhões de dólares ao país. O valor disponibilizado em 2006 foi de US$ 556,8 milhões. Desse total, US$ 400,5 milhões correspondem à assistência militar e policial. Outros US$ 152,2 milhões são para a assistência social e econômica.

Referências bibliográficas

COLÔMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), (2003), "Brindar Seguridad Democrática, en Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Bogotá.

_____. MINISTERIO DE DEFENSA (2003), "Política de Defensa y Seguridade Democrática", Documento de la Presidencia de la República, Bogotá.

_____. Presidencia de la República (2002), Estado de Conmoción Interior, Decreto 1837 de agosto de 2002, http://www.anticorrupcion.gov.co/decretos/decreto183702.doc.

CHOMSKY, N. (2005), *Poder e Terrorismo*. Rio de Janeiro/São Paulo, Record.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES) (2003), *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento*, Bogotá, nº 44, http://www.reliefweb.int/library/documents/2003/codhes-col-29oct.pdf.

ESTADOS UNIDOS, DEPARTAMENTO DE ESTADO, "The Destruction of Oil Pipelines", http://usinfo.state.gov, acesso em 10/12/2006.

_____. (2000), Departamento de Estado, Programa de Informação Internacional (PII). "Descrição do Apoio dos Estados Unidos ao Plano Colômbia", http: www.state.gov, acesso em 10/12/2006.

FERNÁNDEZ, O. Entrevista, *Carta Capital*, 12/7/2005, edição 350, pp.13-14.

HUMAN RIGHTS WATCH, Carta al Presidente Álvaro Uribe Vélez, Washington, D.C. 4/08/2006, http://www.hrw.org.

FOLHA DE SÃO PAULO, "Cooperação Antiterror Agora será Explicita", Caderno Mundo p. A-12, 10/7/2005.

_____. "EUA: Bush Trata Uribe como Vip e Defende Plano Colômbia", Caderno Mundo p.A-15, 5/8/2005.

_____. "Paras' Põem Uribe na Berlinda", Caderno Mundo, p.A-39 3/12/2006.

MAIEROVITCH, W. F. "Os 40 Anos das FARC". *Carta Capital*, São Paulo, 9/6/2004, p. 41.

ONU (2005), "Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados", http://www.unhcr.org

_____. (2005) "Relatório Mundial das Drogas". Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), http://www.unodc.org.

OROZCO, M. R. (2004), "Plan Colombia: ¿Estados Unidos Ante Un Nuevo Enemigo en América Latina? *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, nº 38, pp. 77-115.

PÉREZ MARTÍNEZ, M. Ejército de Liberación Nacional, el ELN que he Vivido, *in* Medina Gallego, C. (ed.) *ELN: una Historia Contada a Todos Voces.* Bogotá: Rodríguez Quito Editores, 1996.

QUERO, S. E. V. (2003), "Estados Unidos y la Militarización del Combate Antinarcóticos en América Latina. Tendencias e Interrogantes Actuales", *in*: Márquez-Padilha, P. C.; Castillo, G. P. F.; Arnau, R. G. (Coords.) *Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a Principios del siglo XXI*, vol.2. Estados Unidos y América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Del Norte, México, pp.65-81.

QUIROGA, A. A. (2003), "El Conflicto en Colombia y las Implicaciones para la Región", *in*: F. Rojas Aravena (Ed.), *La Seguridad en América Latina Pos 11 de Septiembre*. Nueva Sociedad Flacso-Chile, Woodrow International Wilson Center, Paz y Seguridad en las Américas, Venezuela, pp.157-169.

REICH, O. J (2005), *The Washington Times*, 19/5/2002, p. 23.

ROCHLIN, J. (2002), *Colombia: GuerraTotal. Algunas apreciaciones teóricas*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coleção El Mundo Actual, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

RODRIGUES, T. (2004), *Política e Drogas nas Américas*. São Paulo, EDUC/FAPESP.

SANTANA, A. (2004), *El Narcotráfico en América Latina*. México, Siglo XXI Editores.

SHIFTER, M., entrevista, *Folha de São Paulo*, 24/2/2002, p. A14.

SOLANO, L. entrevista, *Carta Capital*, 12/7/2005, nº 350, p. 20.

TENA, B. B. L. (2000), *La Guerra de la Cocaína: Drogas, Geopolítica y Medio Ambiente.* Madri, Editorial Debate.

TIEMPOS *del Mundo*, México, semana de 9-15/6/2005.

WOLF. A. N. (2002), *El Plan Colombia: Implicaciones para el Proceso de Paz*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coleção "El Mundo Actual". México, Universidad Nacional Autónoma de México.

ZULUAGA NIETO, J. "De Guerrilhas a Movimientos Políticos", *in* Peñaranda, R. e Guerrero, J. (eds.). *De las Armas a la Política*. Bogotá, Tercer Mundo, 1999, pp.88-93.

_____. (2003), "Colombia: entre la Democracia y el Autoritarismo", *in* J. Seoane, (org.), *Movimientos Sociales y Conflicto en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 143-161.

Resumo

A partir das principais diretrizes do Plano Colômbia, este artigo analisa o primeiro mandato de Álvaro Uribe (2002-2006). Nesse período, o Plano Colômbia foi inserido na estratégia norte-americana de combate ao terrorismo sob a justificativa de luta contra o "narcoterrorismo", transformando o governo colombiano de Álvaro Uribe num grande aliado da nova política de segurança dos EUA pós-11 de setembro.

Palavras-chave: Tráfico de drogas, Plano Colômbia, Terrorismo.

Abstract

From the main guiding lines of the Colombia Plan, this article analyzes the first mandate of Alvaro Uribe (2002-2006). In this period, the Colombia Plan was inserted in the American strategy to combat terrorism, warranted by the justification for fighting "narcoterrorism", transforming the Colombian government of Alvaro Uribe into a great ally of the new U.S.A security policy after September 11.

Key-words: Drug traffic. Colombia Plan, Terrorism.

O INVESTIMENTO NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS: ENTRE ESTRATÉGIAS E PRINCÍPIOS*

Edna Aparecida da Silva*

Introdução

Desde a aprovação do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (*Trade Related Investment Mesures*, TRIMs) na Rodada Uruguai, em 1994, até a Conferência de Cancún da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 2003, não se alcançou consenso em torno de uma proposta de regulação multilateral sobre investimento. O percurso do Grupo de Trabalho sobre as Relações entre Comércio e Investimento, GTRCI (*Working Group on Trade and Investment*, WGTI), da OMC, em especial a partir da Conferência Ministerial de Doha, em 2001, revela as dificuldades do tema que conduziram à sua exclusão das negociações em curso.

Apesar do processo de liberalização e da tendência à formação de regimes internacionais em várias áreas, esses fenômenos não se verificaram com a mesma intensidade no campo da regulação do investimento estrangeiro, particularmente do investimento externo direto. Os Estados, embora tenham aderido ao multilateralismo comercial, têm mantido uma atitude negativa com respeito ao tratamento de questões relativas ao investimento estrangeiro no âmbito de uma organização internacional ou a uma regulação compreensiva dos mesmos. Assim, o investimento permanece regulado principalmente pelos tratados bilaterais, cláusulas

* Versão anterior deste texto foi apresentada na ANPOCS, em outubro de 2006. O artigo apresenta resultados parciais do Projeto Temático "Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento", financiado pela FAPESP e coordenado pelo professor Sebastião Velasco e Cruz.

em acordos regionais e legislações nacionais, com ênfase na atração e proteção que marcaram as reformas liberalizantes nas décadas de oitenta e noventa (Velasco e Cruz, 2004; Silva, 2004).

As discussões internacionais sobre o investimento, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, demonstram a situação *sui generis* dessa área da economia política internacional. Foi o que se verificou, por exemplo, no processo de negociações da Carta de Havana, em 1947 e 1948, quando as disposições relativas ao investimento contribuíram para o não-estabelecimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). O mesmo aconteceu no caso do Acordo Multilateral de Investimento (AMI) que, mesmo sendo formulado apenas por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na sua quase maioria absoluta países desenvolvidos – países de origem dos investimentos –, resultou em estridente fracasso em 1998. (Silva, 2004).

O que se observa é que um regime de investimento – conforme a definição de Krasner (1983), princípios, normas, regras e procedimentos – nessa área das relações econômicas internacionais, não obteve a convergência necessária para a criação de uma organização ou um regime institucionalizado.

Essa lacuna, segundo Schachter (1998), deve-se à dificuldade de reunir concepções tão divergentes dos países pobres e países ricos quanto aos temas relativos ao investimento estrangeiro e de transferência de tecnologia. Mas, como se observa nas discussões recentes da OMC, as clivagens não se colocam apenas entre países ricos e pobres, mas também intra-grupos, tanto entre países pobres e emergentes quanto entre os países desenvolvidos. Cabe lembrar que a ausência de um regime internacional de investimento, desde a não-ratificação da OIC, foi funcional para a estratégia de reconstrução da ordem internacional no pós-Guerra e é só na década de noventa que essa ausência tornou-se um tópico importante de discussão no âmbito da política comercial (Lipson, 1985; Brewer, 2000).

Os argumentos favoráveis à regulação enfatizam sua contribuição tanto para as empresas quanto para os Estados hospedeiros e países de origem dos investimentos. Apesar do intenso esforço de argumentação de publicistas, intelectuais, membros da diplomacia de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ressaltando as razões para a defesa de um regime

multilateral de investimento, existe uma dificuldade evidente dos Estados quanto à definição de um instrumento regulatório dessa natureza.

Qual a percepção de diversos atores sobre o que de fato está em jogo na regulação multilateral de investimentos diretos? Esta é a questão de fundo deste texto. Como observa Sato (2005), a percepção dos atores constitui dimensão importante dos processos decisórios, pois é esta que orienta suas ações. Nesse sentido, entender o ponto de vista dos Estados no processo de discussão pode iluminar as razões dos impasses que particularizam os debates sobre um regime multilateral de investimento.

Muitas indagações podem ser formuladas. Se a regulação multilateral e a criação de um regime de investimento poderiam gerar benefícios para Estados e empresas, que dificuldades emergem nas negociações? Quais são as implicações dessa regulação que a tornam um objeto tão refratário e contencioso no âmbito das negociações multilaterais?

Para compreender essas questões, o texto organiza-se em três partes. Na primeira, alinham-se alguns argumentos e leituras sobre o significado de um acordo compreensivo sobre investimento. Na segunda, expõe-se a trajetória do tema na OMC desde a Conferência de Cingapura, em 1996, até a Conferência de Cancún, em 2003, quando o tema foi excluído da pauta de discussões da Rodada Doha. Na terceira parte, por meio da análise das comunicações dos países que fazem parte do GTRCI, identificam-se as posições e divergências destes com relação à incorporação do investimento no quadro de disciplinas multilaterais de comércio.

I. Regime de investimento: questões iniciais

Reconhecendo os conflitos que envolvem a atuação das corporações internacionais, Charles P. Kindleberger e Paul Golberg (1984) sublinhavam, na década de setenta, a necessidade de criar-se um acordo internacional, um “GATT para o investimento”. Segundo essa proposta, o acordo deveria basear-se num conjunto limitado de princípios universalmente aceitos, evitando questões que se dirigissem exclusivamente à esfera da jurisdição doméstica, como exigências de contratação ou demissão de mão-de-obra local e estrangeira, acesso ao mercado local de capital, exigências de desempenho de exportação, pesquisa, entre outras. Os autores observavam

que um acordo estreito, limitado a questões específicas e regido por poucos princípios, tal como o GATT, teria mais chances de sucesso, enquanto a dilatação do escopo das negociações arriscaria repetir o que ocorreu com a OIC. Contudo, ressalvam que, diante do volume de conflitos entre os países hospedeiros e as empresas multinacionais, uma supervisão internacional seria preferível à ausência de regras ou de um retorno ao nacionalismo.[1] Essa proposta já enunciava exatamente os problemas que emergiriam nas discussões sobre regulação de investimento no âmbito da OMC: o desenho institucional e o objetivo dessa supervisão internacional e os princípios norteadores desse arranjo.

Investimento e comércio aparecem na literatura como áreas específicas das relações econômicas internacionais. Logo, a incorporação das questões de investimento pelo sistema multilateral de comércio – ou seja, sua submissão aos mesmos princípios, exige uma transformação nos conceitos. O próprio Jackson alerta para as dificuldades da aplicação dos conceitos de não-discriminação fundantes do GATT, a exemplo do tratamento nacional e da nação mais favorecida, em contextos como o de serviços e da propriedade intelectual:

> *It's not always entirely clear that the MFN concept as applied to goods will easily transfer to services or intellectual property. The language of MFN in the Uruguay Round treaty text for services and intellectual property is not identical to the language Round in GATT Article I, which raises the question of how this new language will be interpreted* (Jackson, 2000: 157).

Qual a relação existente entre investimento e comércio que justifica a incorporação do primeiro em instituições como o GATT/OMC, cujo objetivo é a continuidade e o aprofundamento da liberalização do comércio internacional? Essa indagação foi objeto de uma intensa produção acadêmica e de debates entre os países membros na OMC. Muitas dessas análises apontam como indicativos da relação entre comércio e o investimento o volume do comércio intra-firma e dos fluxos de investimento externo direto, bem como as dimensões da atuação dos atores econômicos globais (corporações multinacionais), o que justificaria seu lugar na agenda das negociações comerciais internacionais.

Segundo Krasner, os regimes constituem um conjunto implícito ou explícito de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais. Na discussão sobre investimento, o problema com que os atores se depararam foi exatamente o da atribuição de sentido a esses princípios de um regime para essa área. O que se tentou, no caso, foi incorporar o tema do investimento aos princípios, normas e regras do GATT, fazendo surgir uma outra indagação: como os princípios que orientaram a liberalização comercial poderiam se aplicar às questões envolvidas na regulação multilateral de investimento?

Uma das dificuldades para a constituição de um consenso diz respeito à concepção liberalizante das relações econômicas internacionais que prevalece nos princípios do GATT e da OMC e à qual se submetem todas as normas e regras das duas instituições, pressupondo, em conseqüência, a redução da atuação do Estado na formulação de políticas relativas ao investimento. A inserção dos novos temas no sistema multilateral de comércio estabeleceria novas obrigações para os governos, que deveriam observá-las juntamente com as demais regras e submetê-las ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Um dos traços particulares dessa organização é a sua efetividade, o que a torna objeto de tantos esforços para a ampliação de seu escopo. Essa capacidade de *enforcement* resulta da adoção sistema de solução de controvérsias, que pode condenar e aplicar retaliações aos Estados-Membros que implementarem políticas incompatíveis com os acordos negociados (Thorstensen, 2001; Jackson, 2000).

Apesar de serem as empresas multinacionais os agentes do investimento estrangeiro direto, as regras direcionam-se para a atividade regulatória dos Estados e não ao investimento ou o investidor. A preocupação central do debate na década de noventa eram as exigências de estabilidade, de transparência e de ampliação das garantias e proteção ao investidor e ao investimento. Nesse sentido, a inserção de novos temas

not necessarily make it a "condition" for the international trade. WTO rules are disciplines on government policies, not positive requirements for economic actors that whish to engage in voluntary, cross-border commerce (Charnovitz, 2002: 29).

Como referido, muitos argumentos têm ressaltado a contribuição que um acordo compreensivo traria para a área de investimentos, destacando, portanto, seu significado positivo.[2] Na mesma perspectiva de Kindleberger e Golberg – citados no começo do artigo –, Robert Gilpin (2004) considera que um acordo seria desejável, pois uma regulação internacional favoreceria o comportamento benéfico para a economia global por parte das empresas e dos governos, o que reduziria os conflitos entre os Estados e as corporações multinacionais. No mesmo sentido, Thomas Brewer e Stephen Young (2000) afirmam que a construção de um regime multilateral de investimento, consolidado sobre mecanismos jurídico-institucionais de resolução de controvérsias, significaria um avanço nas regras do direito no campo das relações econômicas internacionais. Isto permitiria reduzir o alto grau de politização que historicamente manifesta-se nesse tema, já que envolve relações entre os governos de origem do investimento e os governos hospedeiros, bem como entre as empresas e governos.

Outro argumento refere-se às transformações da economia mundial: o aumento dos fluxos globais demonstraria a emergência de uma atividade global dinâmica que seria obstaculizada por políticas nacionais ou estratégias não-econômicas, que interfeririam no funcionamento de uma economia efetivamente orientada pelas forças de mercado. Aqui, a centralidade que o investimento estrangeiro passou a ocupar na política internacional e no campo de investigação acadêmica é interpretada como um imperativo do aprofundamento da interdependência econômica posta pelas transformações em curso no processo de reestruturação econômica mundial. Os índices de crescimento do investimento externo direto na década de noventa, o volume de acordos bilaterais com ênfase na promoção e proteção do investimento, bem como a adesão ao instituto da arbitragem internacional para resolução de controvérsias expressariam a disposição dos Estados de estabelecer mecanismos capazes de atrair investimentos, e seriam indicativos de uma intensa co-operação regulatória já existente nesse campo.[3]

Nesse argumento a regulação multilateral com capacidade de *enforcement,* o que ocorreria com sua incorporação na OMC, seria um desdobramento natural das tendências globais e de compromissos já acordados nos planos bilateral, regional ou mesmo por meio de reformas unilaterais.

Nesse sentido, a criação de regimes multilaterais consolidaria a nova ordem mundial, sob a égide do livre mercado e da cooperação, e ampliaria a eficiência econômica global. As regras teriam a função de facilitar a resolução de conflitos, por meio de uma estrutura institucional internacional, criando-se mecanismos regulatórios para os processos que extrapolariam as fronteiras nacionais. O argumento pressupõe que, diante da intensificação da interdependência econômica, não teria sentido a manutenção de uma concepção abstrata de soberania que ignorasse as novas condições econômicas. Um acordo multilateral sobre investimento, portanto, concorreria para o que Silvia Ostry (1992) caracterizou como *deep integration*, ou seja, a integração profunda que pressupõe a coordenação de políticas.

Na perspectiva da teoria da interdependência, os regimes constituem mecanismo através do qual os atores tentam resolver seus conflitos por meio da cooperação. Partindo da concepção de Waltz sobre a anarquia estrutural da política internacional, caracterizada pela competição, incerteza e conflitos de interesse, Keohane sugere que os regimes devem ser vistos sob a ótica da demanda. Dada a inexistência de uma autoridade centralizada, os conflitos de interesse produzem incerteza e risco, ameaçando a funcionalidade do sistema. Daí a preocupação com a coordenação.

Nessa leitura institui-se um novo campo de interações políticas que cria possibilidades de cooperação em função dos interesses, cooperação a partir da qual os atores poderiam obter ganhos gerais. Assim, os Estados cederiam parte de sua soberania, aceitando restringir o arco de sua autonomia em função dos ganhos relativos que as organizações multilaterais poderiam oferecer. Os Estados, atores racionais, avaliariam que, diante da demanda crescente por regulação em determinadas áreas, obtêm mais vantagens por meio da cooperação. Toma-se como dado a vontade de cooperar, dirigindo-se atenção para os processos de negociação que se desenrolam no interior das instituições.

> *Relationship of power and dependence in world politics will therefore be important determinants of the characteristics of international regimes. Actor's choices will be constrained in such a way that the preferences of more powerful*

actors will be accorded greater weight. Thus in applying rational-choice theory to the formation and maintenance of international regimes, we have to be continually sensitive to the structural context within which agreements are made. Voluntary choice does not imply equality of situation or outcome (Keohane, 1983: 146).

A condição estrutural de anarquia das relações internacionais é o pressuposto a partir do qual os arranjos institucionais devem ser explicados. Persiste, no entanto, o problema da assimetria entre os atores. Segundo Keohane (1993), a constituição de regimes faz-se por meio dos valores e relações de forças existentes na ordem mundial. Indica, assim, um dos limites dessa abordagem: o cálculo de custo/benefício e de ganhos possíveis não muda as posições estruturais (já que se faz a partir delas), não altera a natureza das relações entre os atores, tampouco supera a assimetria ou produz necessariamente o bem-estar.

As resistências à criação de um regime internacional sobre investimento revelam os conflitos de interesses entre os Estados e coloca em questão a tese dos ganhos da cooperação e da limitação consentida da soberania. Embora, como mostramos acima, haja muitas razões para defender-se a criação de um regime multilateral sobre investimento, este não se estabelece. É importante ressaltar que a vontade de instituir um regime é considerada um dado do processo, mostrando-se, portanto, a limitação dessa abordagem para compreender-se a construção do consenso sobre a desejabilidade de um regime.

A dúvida relativa à arena mais adequada para a negociação de regras sobre o investimento estrangeiro foi outro vetor de uma volumosa literatura. Orientadas pelas posições enunciadas nos grupos de trabalho e conferências, muitas análises privilegiaram a avaliação das possibilidades e vantagens comparadas dos acordos bilaterais, regionais ou multilaterais para a promoção e proteção dos investimentos.

Diante desse quadro, emergem indagações, que nos permitem delinear outras questões para a nossa discussão. Quais temas são pertinentes ao sistema multilateral de comércio? Até que ponto o rol de questões poderia ampliar-se sem entravar a continuidade do processo de negociações para a liberalização comercial? Quais as percepções dos atores que orientaram

suas intervenções nos processo de discussão? Como observa Charnovitz (2002), governos e atores privados não estão solicitando a ampliação de organizações internacionais, a exemplo do que ocorre com relação à OMC. Para o autor, o caso da OMC resulta, justamente, do reconhecimento de sua efetividade pelos vários atores. Assim, caberia refletir sobre os limites dessa ampliação que parece representar uma fronteira política para além da qual se colocaria em risco essa efetividade.

Outro elemento da discussão incidiu sobre a natureza substancial da regulação do investimento, que compreende questões mais complexas que as relativas ao comércio. A transferência dos princípios do GATT não se operaria de um campo para outro sem dificuldades. Esse questionamento apareceu na reflexão sobre como os "princípios multilaterais" poderiam ser traduzidos em normas e regras para outros temas, os "*trade- related issues*".

O que se verifica com as tentativas de regulação de investimento na OMC não é a criação de um regime, uma vez que os princípios não estão em discussão; trata-se de uma tentativa de transposição do regime de comércio, de seus princípios, normas, regras e um mecanismo impositivo de resolução de controvérsias para uma outra área das relações econômicas internacionais: o investimento estrangeiro. O que teria sido uma decisão estratégica dos Estados – a participação nas negociações do sistema multilateral de comércio – não significou necessariamente a aceitação de princípios do sistema internacional, como os que estariam em jogo no caso da criação de uma regulação multilateral sobre o investimento.

Esses dois eixos compõem o núcleo dos debates sobre o tema do investimento na OMC desde a Conferência de Cingapura até a Conferência de Cancún, em 2003: qual seria a arena ou fórum para a criação da regulação do investimento estrangeiro e quais os princípios envolvidos nessa regulação. Vale ressaltar que apesar dos propositores serem atores de maior peso, como os Estados Unidos, Comunidade Européia, Canadá e Japão, nenhum consenso sobre tais questões foi construído.

2. O investimento nas negociações da OMC

Esta sessão do texto expõe a evolução do tema do investimento no decurso das Conferências da OMC. Divide-se em três momentos: da

aprovação do Acordo TRIMs até a criação do GTRCI pela Conferência de Cingapura (1994 até 1996); o início dos trabalhos do GTRCI até a Conferência Ministerial de Doha (2001); e a continuação dos trabalhos do GTRCI até a Conferência de Cancún (2002 até julho de 2003).

2.1. TRIMs e a relação entre comércio e investimento

O Acordo TRIMs foi firmado no final da Rodada Uruguai, 1994. Desde o lançamento da Rodada, em 1986, o Acordo foi defendido pelos países desenvolvidos e sofreu a oposição dos países em desenvolvimento. Estes discordavam da regulação das medidas que os Estados adotavam justamente para conter as práticas das multinacionais, as "*restrictives pratices business*" de natureza anti-competitiva, que impediam as economias dos países hospedeiros de capturar benefícios dos investimentos, ignorando temas muito importantes como a transferência de tecnologia (Morrissey e Ray, 1995; Thorstensen, 2001).

As disposições do Acordo TRIMs referem-se ao comércio de bens e proíbem todas as exigências incompatíveis com o tratamento nacional, como conteúdo doméstico, restrições cambiais e restrições quantitativas, ou exigência de equilíbrio entre importação e exportação. Basicamente, reitera os princípios do GATT, prevendo a notificação, a transparência e a eliminação gradativa das medidas de investimentos que tenham relação como o comércio.

Nas interpretações correntes, o Acordo foi considerado frágil e de baixa operacionalidade, até mesmo um evidente fracasso das negociações em obter progressos nas questões de investimento. Isto porque é muito tímido se comparado ao que seria um acordo compreensivo conforme o modelo sugerido nas "Diretrizes do Banco Mundial"[4], de 1992, contendo apenas medidas relacionadas ao comércio, como compras locais e desempenho de exportações, sem os elementos de um acordo compreensivo, como as condições de admissão, tratamento, operação, liquidação e resolução de controvérsias.

Observando-se o uso que os atores fizeram do Acordo TRIMs no campo da argumentação, pode-se afirmar que tem um significado simbólico, posto que adquiriu status de elemento estruturante dos discursos de defesa da

entrada do tema investimento no âmbito da OMC. Ao reconhecer que as relações entre investimento e comércio legitimam a negociação de um acordo na OMC, estabeleceu um novo parâmetro para a discussão sobre a regulação de investimento. Assim, até a Primeira Conferência Ministerial, em 1996, seguiu-se uma intensa polêmica em torno da arena mais adequada para as negociações sobre investimento.

A União Européia e o Canadá foram os principais defensores da incorporação das negociações sobre investimento na OMC. Segundo Leon Brittan, vice-presidente da Comissão Européia, na Câmara de Comércio Euro-Americana, em janeiro de 1995, dos chamados “novos temas”, o investimento foi considerado um dos mais importantes, dando início ao que se passou a chamar de agenda pós-Uruguai (Brittain, 1995). A Comissão Européia organizou discussões informais com representantes da OMC em Genebra e o Canadá promoveu encontros com países médios para discutir a introdução dos novos temas na agenda da OMC já a partir da Conferência de Cingapura (Smythe, 2005).

Os Estados Unidos aceitaram um trabalho analítico, mas reforçaram a prioridade das negociações sobre investimento da OCDE. Consideravam que, naquele momento, a inserção do tema nas negociações da OMC arriscaria as negociações de altos padrões de proteção e definição ampla de investimento que estavam em curso no projeto do AMI. Os países em desenvolvimento divergiam entre si: a Índia e a Tanzânia discordaram da introdução desses temas nas organizações destinadas às negociações comerciais, considerando o investimento um tema que diz respeito à Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations for Trade and Developement, UNCTAD), enquanto o Brasil e o México, ao contrário, dispunham-se discutir o tema na OMC (Smythe, 2005).

A UNCTAD realizou seminários, entre outubro de 1995 e fevereiro de 1996, envolvendo os países em desenvolvimento no debate sobre investimentos estrangeiros e globalização. Segundo a “Declaração de Midrand”, documento resultante da IX UNCTAD, de 1996, a OMC representaria um reforço do sistema fundado sobre regras, encorajando o processo de negociação e de novas oportunidades de desenvolvimento, e particularmente de um possível acordo multilateral de investimento.

Apesar de reconhecer as desigualdades decorrentes da liberalização, o documento afirma que, para alguns países em desenvolvimento, as transformações institucionais e a adesão às negociações poderiam favorecer os esforços de inserção internacional, ajudando a resolver problemas de acesso aos mercados, a capitais e tecnologias.[5]

Essas divergências também se manifestaram no âmbito dos grupos de interesse corporativo. Na defesa da incorporação na agenda multilateral estavam a *International Chamber of Commerce* (ICC) e a euro-americana *Transatlantic Business Dialogue* (TABD). Na oposição, organismos e agências americanas como a *United States Advisory Committee on Trade Policy and Negotiation* (ACTNP) e o *United States Council for International Business*.

Diante dessa diversidade de posições, a Conferência Ministerial de Cingapura, em dezembro de 1996, definiu-se somente pela criação de grupos de trabalho sem mandato negociador. Foram instituídos três grupos de trabalho sobre as relações do comércio e investimento, política de concorrência, transparência em compras governamentais, os chamados "temas de Cingapura" (Thorstensen, 2001). Tinham como propósito avaliar as implicações para o aprofundamento da liberalização comercial, a possibilidade e os desdobramentos da inclusão do investimento na OMC. A natureza de fórum da discussão do GTRCI era a expressão das muitas divergências entre os atores: de um lado, os países em desenvolvimento, que remontam aos debates sobre a relação entre comércio e investimento da Rodada Uruguai; de outro, os países desenvolvidos desde 1995, na OCDE, formulavam um projeto para regulação multilateral de investimento com ênfase na liberalização e proteção, o Acordo Multilateral sobre Investimento (AMI), sem a participação dos países em desenvolvimento. [6]

A proposta canadense de criar-se o GTRCI, grupo de trabalho sobre investimentos na OMC para analisar as questões que seriam implicadas num eventual regime multilateral, mesmo sem pressupor o início de negociações, representou o início dos esforços no sentido da construção de um consenso. A Índia, por exemplo, ressaltou a natureza puramente analítica desse grupo de trabalho, estratégia discursiva que visava marcar no plano simbólico a inexistência desse consenso.[7]

Assim, o GTRCI, instituído em 1996 e 2003, consistiu na análise e discussão entre as delegações dos países, e pautou-se pelas as "Diretrizes"

para regulação do investimento estrangeiro elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1992. Além dos países membros da OMC, participaram como observadores a UNCTAD, o FMI, a OCDE e o Banco Mundial.

As "Diretrizes", com base nos acordos estabelecidos a partir da década de oitenta, sintetizaram, a exemplo da Convenção Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA), a nova perspectiva normativa dos acordos bilaterais, orientados para a liberalização dos regimes de investimento com altos padrões de proteção para o investimento estrangeiro (Lipson, 1985; Zerbini, 2003). As "Diretrizes" reuniam disposições que já haviam sido adotadas por vários acordos concluídos pelos Estados partícipes do GTRCI, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Tratado da Carta de Energia e os Protocolos de Ouro Preto do Mercosul, acordos e protocolos de 1994. Em que pese a adesão da grande maioria dos atores a diversos aspectos das disciplinas sugeridas pelas "Diretrizes", por intermédio de reformas e de acordos bilaterais ou regionais – o que sugeria um relativo "consenso" – , essas mesmas disciplinas transformaram-se em alvo de críticas e resistência quando passaram a ser discutidas na arena multilateral da OMC.

2.2. Entre Cingapura e a Conferência Ministerial de Doha

Entre 1996 e 2001, as reuniões do Grupo foram dedicadas à discussão das comunicações apresentadas pelos países. Esse processo gerou uma extensa documentação composta por essas comunicações, pelas atas dos debates que incluem as intervenções orais dos componentes do Grupo de Trabalho, pelos dados e relatórios de agências intergovernamentais com estatuto de observador, pelas notas do Secretariado da OMC[8], pelos resumos das reuniões e pelos relatórios anuais do Grupo apresentados ao Conselho Geral da OMC.[9]

Quatro áreas temáticas compunham a lista estabelecida na Conferência de Cingapura: a) relações econômicas entre comércio e investimento; b) implicações das relações entre comércio e investimento sobre o desenvolvimento e crescimento econômico; c) instrumento e atividades internacionais existentes relativas ao comércio e ao investimento

e as disposições existentes na OMC relativas às políticas de investimento e concorrência; d) análise comparada das regras de investimento, direitos e obrigações de países de origem e hospedeiros e dos investidores.[10] O trabalho do GTCRI até a Declaração Ministerial de Doha tratou da análise dessas questões.

A Conferência Ministerial de Genebra de 1998 indicou a permanência do tema na pauta dos trabalhos da OMC. Na ocasião, ficou clara a polarização entre os membros da OCDE, defensores da negociação de um acordo multilateral para o tema, e os países em desenvolvimento, latino-americanos e asiáticos, que, ao contrário, consideravam os tratados bilaterais como o instrumento mais adequado para o tratamento do tema.

No primeiro momento da história do GTRCI, de 1997 até 2001, verificou-se uma concentração de comunicações em 1998 e 1999, o que indicava uma mobilização mais incisiva dos atores no sentido de tornar essa arena mais efetiva. Esse impulso deveu-se a três fatores: as crises financeiras de 1997, o fracasso das negociações do AMI (OCDE), em 1998, e o colapso da Conferência de Seattle, em 1999.

O primeiro fator, as crises financeiras asiáticas de 1997-1998 colocou em cena os argumentos sobre a necessidade de revisão da arquitetura financeira internacional. Diante dos efeitos deletérios da liberalização financeira, manifestos nas crises e na fuga dos capitais especulativos de curto prazo, emergiram no debate público preocupações em torno do controle desses capitais. Nesse sentido, uma definição ampla de investimento, como a defendida pelos Estados Unidos, reunindo investimento de longo e de curto prazo, impediria eventuais mudanças regulatórias ou a reversão das políticas de liberalização já implementadas pelos países-membros (WT/WGTI/W/142).

O segundo fator foi o fracasso das negociações do AMI, em 1998. Esse acordo, cujas negociações foram restritas aos países membros da OCDE[11] entre 1995 e 1998 , priorizava direitos e proteção aos investidores. Seu propósito era o fortalecimento das disposições dos acordos já existentes, a incorporação do tratamento nacional e não-discriminatório, a criação de disposições para a ampliação do acesso aos mercados e de procedimentos de solução de controvérsias.

Havia, no entanto, algumas disposições muito particulares no esboço do acordo. Conforme, a novidade do AMI era a aplicação dos princípios de tratamento nacional e da nação mais favorecida tanto na fase de pré quanto de pós-estabelecimento, ou seja, tratava-se da liberalização da admissão dos investimentos (Carreau e Juillard, 2000: 472). Discutiu-se, assim, regras precisas e detalhadas que visavam abranger todos os aspectos do tratamento dado aos investimentos: escopo e aplicação, tratamento do investidor e do investimento, proteção do investimento, exceções e salvaguardas, serviços financeiros, reservas, relações com outros acordos, implementação e operação. Compreendia também regras para os monopólios estatais ou empresas públicas, a "cláusula investidor-Estado" e aceitação incondicional da arbitragem internacional para resolução de controvérsias. Essas disciplinas, ligadas às obrigações de liberalização, seriam obrigatórias para os Estados contratantes.

O desentendimento entre os países centrais foi fundamental para o fracasso das negociações. Os Estados Unidos consideravam esse acordo potencialmente prejudicial aos seus interesses e as empresas não estavam de convencidas da necessidade de um acordo desta envergadura. A França retirou-se motivada pelas regras de não discriminação nas questões relativas à cultura francófona e pelo temor da dominação dos meios de comunicação pelas empresas dos Estados Unidos. Os defensores da inclusão na OMC, Canadá e União Européia, alegavam que essa organização internacional contava com um grande número de membros e com capacidade efetiva de imposição de suas regras. De outro lado, na oposição, os Estados Unidos consideravam que o AMI poderia garantir um projeto liberalizante, com ênfase nas garantias e proteção para os investidores.

Após a suspensão das negociações do AMI na OECD, em 1998, intensificaram-se os esforços para que esse modelo de regulação de investimentos fosse tratado na OMC. Ocorreu uma visível mudança na posição dos atores. Os argumentos em defesa da negociação sobre comércio e investimento numa organização multilateral afirmam sua conveniência por reunir maior número de países, o que ampliaria a abrangência do acordo enquanto na OCDE muitos países ficariam excluídos. Passou-se a dar ênfase ao fato de que, numa economia globalizada, comércio e investimento estão muito interligados. Na OMC, o acordo estaria interligado a outras

obrigações, todas submetidas ao mesmo mecanismo de solução de controvérsias. Além disso, por sua maior experiência na implementação de acordos multilaterais obrigatórios, a OMC poderia ser mais bem sucedida do que a OCDE (Graham, 1998).[12]

Esse foi um dos argumentos que tiveram maior peso para a compreensão do papel do GTRCI e da OMC como arenas privilegiadas de discussão do investimento e dos diferentes projetos defendidos pelos países da OCDE. Assim o GTRCI ganhou um impulso renovado, demonstrado pelo volume de documentação por ele produzida no período de 1998 e 2002, momento em que o debate adquiriu colorações mais definidas.

O terceiro fator que influenciou as discussões sobre o investimento foi o fracasso da Conferência de Seattle, em 1999. Apesar das queixas dos países em desenvolvimento em relação aos resultados da Rodada Uruguai e da forte mobilização das organizações não governamentais, o epicentro do fracasso da Conferência foram as divergências entre os Estados Unidos, Comunidade Européia, Canadá e Japão.

Como explica Sevilla, duas linhas de conflito condicionaram os resultados em Seattle. De um lado, o conflito Norte-Norte, em que se opunham os Estados Unidos, defendendo a redução nos subsídios agrícolas, sem aceitar a discussão de reformas de suas regras de anti-dumping, como proposto pelo Japão e outros países-membros; a União Européia e Japão resistiam às propostas de reformas agrícolas, sendo os maiores defensores do início de negociações sobre investimento e política de competição; o Canadá e a União Européia tentavam garantir exceções para a indústria cultural, área de interesse dos Estados Unidos, desde as negociações do AMI.[13] De outro lado, o conflito Norte-Sul, em que os países em desenvolvimento se opunham a introdução dos padrões trabalhistas na OMC, como tinha sido proposto pelo presidente Clinton (Sevilla, 2003/2004: 123).

Outra questão importante nesse momento foi o tema da implementação, que colocava em evidência o não-cumprimento dos compromissos de liberalização por parte dos países desenvolvidos, que, apesar de exigirem dos países do Sul o cumprimento dos acordos, mantinham a proteção dos setores sensíveis de suas economias. Diante disso, afirmavam que seria necessário, para a continuidade das negociações, uma avaliação dos resultados do processo de liberalização e a discussão das políticas de acesso

aos mercados nos países desenvolvidos. Esta foi a razão da resistência dos países em desenvolvimento às propostas de ampliação dos temas das negociações.

O volume e a intensidade das divergências, que concorreram para o fracasso da Conferência tornaram visível a necessidade de recuperar um consenso mínimo a partir do qual as rodadas de negociação multilateral poderiam ter continuidade. Isso implicava em formular respostas para as diferentes demandas dos países-membros. Essa foi uma tarefa da Conferência Ministerial de Doha.

Esses três fatores concorreram para a mudança no percurso das negociações da OMC e interferiram no decurso das posições e argumentos dos atores quanto a um acordo multilateral de investimento. As crises financeiras colocaram em cena a discussão sobre controle dos capitais de curto prazo; o fracasso do acordo sobre investimento na OCDE deslocou o tema e os conflitos entre os países desenvolvidos para a arena da OMC; o fracasso da Conferência de Seattle recuperou o tema das desigualdades e do desenvolvimento.

2.3. Do mandato de Doha à Conferência de Cancún

Especialmente significativo na discussão do GTRCI foi a retomada do tema do desenvolvimento, que se tornou *leitmotiv* da Declaração Ministerial de Doha. A centralidade do desenvolvimento na agenda da OMC permitiu construir uma agenda comum que viabilizou a continuidade das negociações, o que se constituiu em ponto de inflexão na trajetória da organização (Sevilla, 2003/2004).

Segundo Amorim, naquele momento, havia uma agenda muito extensa frente à qual os Estados tinham posições bem definidas em temas como agricultura, serviços, implementação dos acordos existentes e renegociação das regras estabelecidas, acesso aos mercados, concorrência, investimentos, ao lado das exigências dos países em desenvolvimento de que se fizesse um balanço dos avanços em termos dos objetivos do sistema multilateral (Amorim, 2000). Nesse sentido, Raju (2003) observa que a Agenda Doha de Desenvolvimento, DDA, foi muito ambiciosa ao conceder às preocupações com o desenvolvimento, as questões de implementação e de assistência técnica, um lugar privilegiado nas discussões.

Os representantes dos Estados Unidos e da União Européia, Robert Zoellick e Pascal Lamy, haviam trabalhado juntos para a retomada das negociações, especialmente em função dos acontecimentos de 11 de setembro. Uma das iniciativas foi o mecanismo "*Friends of Chair*", que envolveu países menos desenvolvidos nos processos decisórios informais. Outro foi a atribuição de um maior espaço para os demais membros. O Chile presidiu passou a presidir o Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente, o México o Grupo de Trabalho sobre de Acordo sobre Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs, e a África do Sul o Grupo de Trabalho sobre Regras. Ao Quênia, a Nigéria e a Tanzânia coube um papel importante na organização das atividades relativas ao programa de assistência técnica (Sevilla, 2003/2004: 123).

Essas iniciativas ampliaram a participação dos países nas atividades da organização, assim como a sensibilidade às suas demandas. Na interpretação de Sevilla (2003/2004), essa inflexão, na medida em que delineou uma imagem da OMC como fórum importante para os países em desenvolvimento, recuperou a legitimidade dessa arena para esses atores e conferiu novo sentido para o processo de negociação.

Assim a Conferência Ministerial de Doha, em 2001, estabeleceu um novo mandato para o GTRCI, definindo novos parâmetros da discussão e da negociação sobre investimentos. Os Parágrafos 20, 21 e 22 da Declaração, analisados na terceira sessão deste texto, sintetizaram as diversas posições e preocupações dos Estados-membros da OMC.

As discussões preparatórias para a Quinta Reunião Ministerial, em Cancún, entre 2002 e junho de 2003, pretendiam negociar a agenda incorporada e decidir acerca do início das negociações dos novos temas. O tema central eram os subsídios agrícolas, em razão da grande mobilização dos países exportadores de produtos agrícolas contra as barreiras e o protecionismo dos Estados Unidos e da Europa. Boa parte das dificuldades surgidas nas negociações internacionais desde a criação da OMC tinha resultado exatamente da negativa, particularmente dos Estados Unidos (regras de anti-dumping) e da Comunidade Européia (subsídios às exportações agrícolas), em aceitar mudanças em suas legislações e em suas políticas.

O interessante é que o fracasso da Conferência de Cancún não foi provocado pelas divergências em torno dos subsídios agrícolas, mas sim

pelos "temas de Cingapura". Embora não houvesse um compromisso explícito acerca da incorporação desses temas à pauta de negociação, foi a tentativa da Comunidade Européia e do Japão de iniciar negociações de investimento que levou o G-16 a abandonar a Conferência.[14]

Desde suspensão do AMI, a Comissão Européia emergiu como o principal *demandeur* da negociação de investimento na OMC. Em julho de 2001, o Conselho de Ministros da União Européia declarou sua posição em prol do início das negociações sobre esses temas na Conferência de Cancún. Sua posição agressiva foi apoiada por lobbies corporativos, como a ICC, defensora da aplicação dos mais altos níveis de proteção ao investidor,e outros como a *European Union Foreign Trade Association*, o *European Service Forum* e a *Union of Industrial and Employers Confederation of Europe* (UNICE), que atuam na Comissão Européia para que seja criado um acordo de investimento com foco na defesa dos direitos do investidor (Oxfam International Briefing Papers, 46).

> *International investment is an area of very high priority for companies and governments* [...]. *UNICE calls on the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancun in September 2003 to effectively launch the negotiations on a multilateral investment framework with an unequivocal decision to set ambitious objectives in order to conclude an agreement by en of the Doha Development Agenda in 2005* (UNICE Position, 2003).

> [...] *many developing countries have not yet been convinced of the advantages of multilateral investment rules. As a consequence, winning their support for WTO negotiations on trade and investment was one of the main challenges. Increased persuasive efforts will therefore be needed to ensure a successful outcome on trade and investment negotiations to be launched at Cancun* (Eurocommerce, 2003).

Enquanto os governos do Reino Unido, da Alemanha, da França e da Itália apoiavam a proposta da Comissão Européia, vários grupos discordavam da grande prioridade conferida aos "temas de Cingapura", tais como o Comitê de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, o *German Bundestag* e o Partido Liberal Progressista da Alemanha, o Partido Socialista e o Partido Verde da Holanda. Além, de membros do Parlamento

Europeu, grupos da sociedade civil, a *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU), o *Global Business Group*, que inclui a European Trade Union Federation (ETUC), e a *Trade Union Advisory Committee* (TUAC), na OCDE (Eagleton, 2003).

A União Européia, com o apoio da Suíça, da Coréia e do Japão, pretendiam iniciar as negociações sobre investimentos, políticas de concorrência, compras governamentais e facilitação dos negócios. Em resposta a essa tentativa, um grupo de 70 países rejeitou o texto, retirou-se da Conferência, recusando-se a iniciar negociações sobre investimentos, políticas de competição, compras governamentais e facilitação do comércio (*O Estado de São Paulo*, 17/9/2003). A recusa dos países em desenvolvimento em encetar negociações sobre investimentos, políticas de concorrência e compras governamentais na Quinta Conferência Ministerial, em Cancún, no México, em setembro de 2003, levou ao fim do encontro.

Diante desse impasse, o Brasil e o G-20 tentaram uma saída conciliatória, visando a impedir o fracasso total da conferência. Em razão dos avanços obtidos nas questões agrícolas, tentaram discutir algumas hipóteses, como a inclusão de apenas alguns dos itens propostos pela União Européia, o que contou provocou a resistência dos ministros africanos e do sul-coreano.[15] Essa resistência, que levou ao abandono da Conferência por diversos países e à suspensão da Conferência de Cancún foi indicativo das grandes divergências que se particularizaram a discussão no GTRCI.

A leitura das comunicações e das discussões realizadas anteriormente no GTRCI já revelava a dificuldade que o tema do investimento suscitaria, caso houvesse uma tentativa de incorporá-lo às negociações em curso. A recusa em negociar os temas de Cingapura e a estratégia de abandono da Conferência inviabilizando as negociações, podem ser compreendidas pela natureza do desenho institucional, segundo o qual as decisões são tomadas por consenso. Ou seja, a exigência do consenso explícito demarcou o dissenso como mecanismo legítimo de ação dos atores.

A trajetória contenciosa do tema investimento na OMC é um forte indicador de que uma solução de continuidade para o tema no âmbito multilateral dificilmente encontrará lugar nos cenários futuros. No texto, chamado de "Pacote de Julho", de 31 de julho de 2004, quando o Conselho Geral anunciou a retomada das negociações e a preparação da

próxima conferência, a questão do investimento foi excluída da agenda. A Conferência Ministerial de Hong Kong em 2005 não mais tratou da questão.

O fracasso da Conferência de Cancún, decorrente da negação dos países em desenvolvimento em discutir regras multilaterais de investimento, recoloca em cena velhos problemas: a resistência dos países em ceder suas prerrogativas na determinação dos objetivos de desenvolvimento e de persecução de políticas nacionais.

3. Comércio e investimento na OMC: a posição dos atores

Com vimos acima, a partir da Declaração Ministerial de Doha, as sessões de trabalho do GTRCI foram dedicadas à discussão das interpretações dos Parágrafos 20 – 22. A tarefa era a de esclarecer o mandato de Doha para o tema bem como avaliar o significado das questões envolvidas numa regulação multilateral de investimento.

> 20. Reconhecendo os argumentos em favor de um quadro multilateral, destinado a garantir condições transparentes, estáveis e previsíveis para o investimento trans-fronteiras de longo prazo, em particular ao investimento estrangeiro direto que contribuirá para a expansão do comércio; e a necessidade de assistência técnica e reforço de capacidade nesse campo, tal modo como foi indicado no Parágrafo 21, concordamos em que as negociações terão lugar na quinta Conferência Ministerial a partir de uma decisão que será tomada, por consenso explícito nesta sessão, sobre as modalidades de negociação.
>
> 21. Reconhecemos as necessidades dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos, no que diz respeito a uma ajuda para a assistência técnica e um reforço das capacidades nesse domínio, incluindo a análise e elaboração de políticas, de modo que eles possam melhor avaliar as implicações de uma cooperação multilateral mais estreita para suas políticas e objetivos de desenvolvimento e o desenvolvimento humano e institucional. Para essa finalidade, trabalharemos em cooperação com outras organizações intergovernamentais pertinentes, entre elas a UNCTAD, e pelas vias regionais e bilaterais apropriadas para fornecer assistência reforçada dotada de recursos adequados para responder a estas necessidades.

> 22. Até a quinta sessão, a continuidade dos trabalhos do grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento será centrada no esclarecimento do que se segue: alcance e definição, transparência, não-discriminação, modalidades de compromissos pré-estabelecimento sob a perspectiva fundada sobre as listas positivas tipo GATS; disposições relativas ao desenvolvimento; exceções e salvaguardas relativas à balança de pagamentos, consulta e resolução de controvérsias entre os diferentes membros. Todo quadro deveria refletir de maneira equilibrada os interesses dos países de origem e de destino, e levar em conta as políticas e objetivos de desenvolvimento dos governos hospedeiros bem como seu direito de regulamentar no interesse geral. As necessidades especiais dos países em desenvolvimento e dos países menos avançados em matéria de desenvolvimento, comércio e finanças deveriam ser levadas em conta como parte integrante de todo quadro, que deverá permitir aos membros contrair obrigações e compromissos que correspondam às suas necessidades e circunstâncias próprias. Seria necessário tomar devidamente em consideração as outras disposições pertinentes da OMC. Seria necessário ter em conta, conforme seja apropriado, os arranjos bilaterais e regionais sobre o investimento já existentes (WT/MIN(01)/DEC/1).

Cada um desses Parágrafos foi objeto de um intenso esforço interpretativo por parte dos países-membros, que tentaram definir um significado conforme suas posições.

O Parágrafo 20 colocou duas questões. Primeira: o acordo deveria aplicar-se apenas aos investimentos diretos de longo prazo com implicações para o comércio ou também aos de curto prazo? Esta questão permeou as análises sobre as definições de investimento, ampla ou estreita e de investidor. Segunda: qual o significado da expressão "consenso explícito"? Este consenso referia-se apenas às modalidades de negociação, supondo, como entenderam a União Européia e o Japão, a existência de um mandato para o investimento na OMC, ou à uma decisão, a ser tomada pelos países-membros na Conferência de Cancún, de incorporar ou não o tema na agenda das negociações, como entendeu a delegação indiana?

A referência do Parágrafo 21 ao programa de assistência técnica para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos colocou uma indagação acerca da natureza deste programa. O programa deveria capacitar os países para elaboração de políticas e compreender as implicações de

uma regulação multilateral de investimento ou fornecer esclarecimentos para viabilizar as decisões a serem tomadas na Conferência de Cancún? Essa última interpretação foi amplamente defendida pelos países doadores, como Canadá, Noruega, Austrália, Estados Unidos, Hong Kong e Coréia, para quem, em razão da escassez de recursos, deveria focalizar apenas a análise dos elementos constituintes de um eventual acordo. Do ponto de vista da UNCTAD e de países como Índia, Egito, Turquia, Indonésia, Colômbia, Venezuela, Tailândia, Zâmbia, Malásia, Tailândia, Kênia e China o programa deveria favorecer o processo de formulação das posições negociadoras como também capacitá-los para análise das relações entre o investimento estrangeiro e o desenvolvimento econômico. Isso ajudaria esses países na avaliação das conseqüências de um quadro multilateral de investimento na OMC (Silva, 2006). Como observa Patel (2002) a maior parte dos recursos destinados ao programa foi direcionada para as atividades relativas ao investimento que se concentraram entre os anos de 2001 e 2003.

No Parágrafo 22 explicitaram-se os conflitos entre as posições envolvidas na negociação. A posição da Comunidade Européia e dos países em desenvolvimento na defesa da autonomia da formulação de políticas nacionais e de interesse público; dos países pobres e em desenvolvimento para manutenção do tratamento especial e diferenciado, considerando as assimetrias e implicações da liberalização para o desenvolvimento. Estados Unidos defensor dos acordos bilaterais e regionais.

Embora sintetizadas no programa de trabalho, as divergências entre os Estados não foram superadas ao longo da discussão no GTRCI. A leitura da atas e das comunicações do ano de 2002 já permitia visualizar as divergências que se explicitariam claramente na Conferência de Cancún em 2003, revelando a dificuldade de um entendimento o significado substancial dos itens constituintes de um acordo multilateral de investimento. As flexões na argumentação utilizada pelos atores ao defenderem suas propostas revelam suas posições, divergências e os alinhamentos estabelecidos entre os dos países no GTCRI, bem como a forte oposição às propostas de liberalização da política de investimento.

Os membros discutiram suas posições sobre os sete tópicos indicados pelo Parágrafo 22: alcance e definição, transparência, não-

discriminação, modalidades de compromissos pré-estabelecimento sob a perspectiva fundada sobre as listas positivas tipo GATS; disposições relativas ao desenvolvimento; exceções e salvaguardas relativas a balança de pagamentos, consulta e resolução de controvérsias entre os diferentes membros. Dentre estes, o artigo concentra-se no debate sobre as disposições relativas ao desenvolvimento, porque envolve aspectos que permitem apreender, a partir da percepção dos atores, as questões de princípios envolvidas na regulação multilateral de investimento.

3.1. Investimento e desenvolvimento: o debate entre os atores

A análise das comunicações referentes às disposições sobre desenvolvimento permite-nos discutir o tema proposto neste trabalho: apreender a percepção dos atores sobre as questões implicadas numa regulação multilateral sobre investimento, questões que tem a ver com os princípios estruturantes do sistema internacional.

O debate em torno das disposições sobre desenvolvimento buscou avaliou em que medida seria possível, num acordo multilateral, preservar uma margem de manobra ou espaço político para que os Estados estabeleçam políticas de desenvolvimento e objetivos de políticas públicas. Como seria possível conciliar o respeito aos compromissos, às exigências de estabilidade, transparência e previsibilidade desejadas pelos investidores com a autonomia dos Estados para estabelecer suas prioridades e políticas de desenvolvimento.

Esse foi um dos tópicos mais controversos da trajetória das discussões sobre investimento na OMC. Do ponto de vista dos Estados Unidos, a preservação desse espaço político e de regulação justificada por objetivos de desenvolvimento seria intrinsecamente incompatível com as regras internacionais obrigatórias de natureza liberalizante. As delegações da Índia e da Comunidade Européia defenderam insistentemente a preservação de espaço para políticas públicas com objetivos de desenvolvimento econômico e social, apesar das diferenças em questões substantivas.[16]

Conforme um comentário da Delegação brasileira, o trabalho do GTRCI deveria observar os efeitos positivos e negativos do investimento externo direto. Buscando o equilíbrio entre a flexibilidade e a disciplina.

Apesar de um discurso apaziguador, a delegação brasileira afirmava que o Parágrafo 22 da Declaração Ministerial referia-se à:

> necessidade de preservar um equilíbrio entre os interesses dos países hospedeiros e de origem; de se levar devidamente em conta as políticas e os objetivos de desenvolvimento dos governos dos países hospedeiros e de seu direito de regulamentar no interesse geral, como também de tomar em consideração as necessidades especiais em matéria de desenvolvimento, comércio e finanças dos países em desenvolvimento e dos países menos avançados (WT/WGTI/M/18).

Ou seja, considerava que as disposições sobre a flexibilidade deveriam integrar a concepção e a estrutura do acordo, pois a simples presença de notas em seu preâmbulo não seria suficiente para estabelecer claramente prescrições sobre os resultados, transferência de tecnologia e outros estímulos aos investimentos (Relatório da Reunião de 3 e 4/7/2002. WT/WGTI/M/18, Parágrafo 62). A Delegação brasileira apresentou uma proposta de avaliação dos resultados das políticas econômicas implementadas desde a Rodada Uruguai:

> *Comme des nombreux pays en développement avaient pris des mesures de libéralisation au cours de la derniére décennie, et avaient honoré leurs engagements decoulant du Cycle d'Uruguai, le moment était venu de réévaluer différents stratégies économiques et il faudrait pour cela comparer l'évolution récente de la situation des pays en developpement à celle de pays qui avaient su employer les prescrition de résultats de façon à obtenir des effets positifspour le développement. Pour resumer, le Brésil pensait que la dimension développement devait faire partie integrante de tout cadre multilateral et que le fait de comprendre cela aiderait les pays en développement a trouver le bon compromis entre le nécessité d'attirer des IED et celle de se préserver une marge de manoeuvre suffisante* (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 63).

A preocupação presente na proposta da Delegação brasileira remete ao debate sobre o tema do desenvolvimento que, diante da demanda de avaliação dos resultados dos acordos da OMC, foi colocado em cena desde a Conferência de Seattle, em 1998, e inserido nas negociações desde o começo da Rodada Doha, em 2001.

Como incorporar a noção de flexibilidade ou garantia para espaço político para os Estados, ainda que sob um acordo multilateral de investimento? Uma sugestão foi a adoção das "listas positivas" utilizadas no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). As listas positivas foram consideradas mais flexíveis do que as listas negativas já que permitiriam a indicação de exceções, uma ampliação gradual dos compromissos de acesso aos mercados bem como a concessão de tratamento nacional conforme as prioridades do país e seu nível de desenvolvimento. Ou seja, compatibilizaria os objetivos de desenvolvimento e os mecanismos de seleção do investimento externo direto com as exigências de liberalização. Nessa perspectiva, no caso do investimento, o modelo GATS permitiria: a) a aplicação progressiva do princípio do tratamento nacional, que daria continuidade a liberalização; b) a compatibilidade com os objetivos de políticas nacionais; c) a manutenção de exceções gerais por razões de moralidade, manutenção da ordem pública, segurança dos consumidores e do balanço de pagamentos; d) a garantia de acesso aos mercados e tratamento nacional apenas nos setores para os quais havia um compromisso específico, descrito nas "listas positivas" (WT/WGTI/M/18, Parágrafos 64-68). Segundo a Comunidade Européia, as listas positivas seria o mecanismo mais adequado à flexibilidade. Isto porque favorece a continuidade do processo de liberalização e, ao mesmo tempo, reconhece as condições específica dos países em desenvolvimento, considerando as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar de considerar a atração do investimento externo direto um objetivo legítimo dos países em desenvolvimento, destacava que a flexibilidade e o direito de regulamentação não poderiam ser usados como instrumentos políticas discriminatórias.

A Índia e o Brasil discordaram da adequação do modelo GATS para preservação da flexibilidade. Os compromissos obrigatórios de acesso ao mercado (pré-estabelecimento), incluídos no Modo 3 do GATS que se refere a presença comercial através de investimento estrangeiro direto, seriam incompatíveis com as necessidades dos países em desenvolvimento, pois restringiriam a liberdade de selecionar e direcionar os investimentos estrangeiros, mecanismos amplamente utilizados pelos Estados nas negociações com os investidores. Relembraram que, nas negociações do

acordo de serviços, foram forçados a aceitar compromissos mais amplos e profundos, e, portanto, isto significaria, do ponto de vista efetivo, a aceitação da redução de seu espaço político.

Conforme a declaração da Delegação do Quênia existe outras abordagens e medidas à disposição dos Estados para assegurar a contribuição do investimento externo direto aos seus objetivos de desenvolvimento. Sob esse ponto de vista, o modelo das listas de compromissos do GATS teria o efeito de restringir sua margem de manobra e sua capacidade de ação, em particular no caso dos países em desenvolvimento que sofreriam pressões bilaterais para a inclusão de setores não desejados. A consolidação dos compromissos num setor reduziria a margem de manobra em outros setores não visados pelos compromissos, por causa da existência de inter-relações entre os diferentes setores da economia. Essa afirmação remetia diretamente à posição da Comunidade Européia segundo a qual, no modelo tipo GATS, os países estariam livres para escolher os setores a serem incluídos na lista de compromissos.

Segundo os quenianos, o modelo GATS de listas positivas seria inadequado para um acordo multilateral de investimento e incompatível com as preocupações desenvolvimento. Nessas condições, o debate sobre os termos do Parágrafo 22 deveria aprofundar-se, mas que isso significava sua anuência à inclusão dessa modalidade num eventual acordo (WT/WGTI/M/21).

Na visão da Venezuela, a preservação da margem de manobra estaria articulada a três preocupações essenciais: a) ao direito de regulamentar e reformar essas mesmas regulações conforme os objetivos nacionais de desenvolvimento; b) ao reconhecimento de que o desejo dos países de desenvolver todos os setores de sua economia constitui uma aspiração legítima, e c) ao reforço à capacidade dos países em desenvolvimento para escolher e fazer respeitar suas prioridades de investimento, negociar e colocar em prática os acordos estabelecidos. Para tanto, os venezuelanos consideraram que "organizar seminários e produzir documentos" não seria suficiente, sendo necessária a definição de uma estratégia de longo prazo (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 129).

No campo das posições contrárias à incorporação do investimento ao âmbito da OMC, foi a Índia quem apresentou os argumentos mais

contundentes, especialmente quanto à defesa do direito de regulamentação e de orientação dos investimentos conforme as prioridades de desenvolvimento dos Estados. A Índia criticou os argumentos favoráveis à aplicação do princípio do livre comércio ao investimento tal como aplicado às mercadorias e serviços, afirmando que o investimento refere-se a movimentos de capitais, mais fluidos e menos transparentes.

> *Par exemple, les investissements de création pourraient être plus utiles que les fusions-aquisitions, cars ils auraient un plus grand effet multiplication sur l'économie. De même, les pays en devéloppement devraient veiller à ce que l'investissement étranger n'évince pas l'investissement intérieur, comme le montrait clairement le Rapport sur l'investissement dans le monde de 1999 de la CNUCED. Tout movement de capitaux qui causait des dommages graves à une branche de la production nationale [...] ou qui causait des effets négatifs sur l'emploi, devrait être étroitement reglementé. Il fallait que les pays en développement conservent la possibilité de filtrer et de canaliser les investissements étranger conformément à leurs interêts et priorités nationaux. Les traités d'investissements bilateraux avaient la faveur de tous les pays du monde justement en raison de la flexibilité qu'ils laissaient aux pays d'accueil à cet égard* (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 74).

O trecho não deixa dúvidas sobre a posição indiana: defesa da seleção e canalização dos investimentos conforme as prioridades dos países hospedeiros de modo a capturar benefícios para produção nacional e minimizar os feitos deletérios em termos de emprego e concorrência, o que seria mais exeqüível por meio de acordos bilaterais. Daí observar a necessidade de um Código de Conduta de natureza obrigatória que deveria entrar em vigor por meio da legislação nacional dos países de origem, bem como o reforço da capacidade de regulação para capturar benefícios para o país hospedeiro conforme as prioridades das políticas nacionais.

Citando o Relatório da UNCTAD sobre Comércio e Desenvolvimento de 2002, a Delegação indiana observou que

> as sociedades transnacionais não criam valor agregado ou desencadeiam efeitos na cadeia produtiva local, utilizando apenas uma pequena porção de fornecedores locais.

Daí a importância das prescrições de resultados relativas à criação de empregos, transferência de tecnologia, exportação, formação em pesquisa e desenvolvimento, sem os quais não haveria uma contribuição efetiva para o desenvolvimento do país hospedeiro.

Ainda, a crítica indiana referiu-se à ampliação dos temas da OMC. O investimento é movimento de capital, um dentre outros fatores de produção. Portanto, se há necessidade de liberar sua circulação, caberia também a liberalização do movimento de mão-de-obra, particularmente a especializada. Nesse sentido, observa que a OMC deveria ater-se tão somente às questões de natureza comercial:

> *Les representants à l'OMC étaient des négotiateurs commerciaux et n'étaient ni des banquiers ni des spécialistes des questions monétaires. Les pays les moins devéloppés Membres de l'OMC n'avaient pas les compétences spécialisées dont disposaient les pays riches. La meilleure contribution que l'on pourrait apporter à la cause du developpement serait peut-être de comprendre les limites des capacités des pays en développement et de se concentrer sur les questions dans le cadre de l'OMC* (WT/WGTI/M/18).

Interessante observar a posição dos Estados Unidos. Concordando com o Secretariado, afirmaram que as disposições sobre desenvolvimento deveriam articular-se com as de transparência, estabilidade e previsibilidade, que já são obrigações dos países-membros, bem como com as prescrições de resultados, suficientemente examinadas em outros órgãos da OMC[17]. Ou seja, alertaram para o fato de que o GTRI, quando analisa os meios para a conciliação dos interesses dos investidores com os dos países hospedeiros e de origem, não poderia desconsiderar o conjunto de obrigações e disciplinas já consolidadas.

Aqui se coloca um dos impasses do GTRCI. Apesar dos esforços de reafirmação e reconhecimento do espaço político para os membros, essa demanda caminha no sentido contrário ao dos princípios includentes da OMC. Estes, como observam dos Estados Unidos, são condicionantes de qualquer acordo que se estabeleça no âmbito da OMC. Essa foi uma das causas dos impasses da discussão sobre investimento.

Os Estados Unidos propuseram a adoção de regras gerais, na fase de pré-estabelecimento, que permitissem aos países formularem suas

exceções, ao invés de ressalvas para os objetivos de desenvolvimento, e uma definição de investimento fundada nos ativos que garantisse uma forte proteção aos investidores, facilitando a atração de capitais. Salientaram sua concordância com as posições enunciadas pelo Secretariado, nas quais este reconheceu a importância dos investimentos de *portfolio* para complementar o investimento externo direto e contribuir para a disponibilidade de divisas nos países em desenvolvimento. E essa foi uma das fortes linhas de argumentação no debate: a defesa da definição ampla de investimento, que reunia investimento de curto e longo prazo. Outra preocupação dos Estados Unidos foi a de estender a cláusula da nação mais favorecida, utilizada nos tratados sobre investimentos bilaterais, para um contexto multilateral.

A Suíça foi contra a afirmação de que o investimento não pertenceria ao domínio da OMC. Isto porque o investimento, tendo aumentado muito mais do que o comércio, constituiria uma determinante dos fluxos comerciais; logo, a integração do investimento nos quadros da OMC seria uma "etapa lógica", em conformidade com o objetivo central da OMC que é a "promoção do comércio mundial" (WT/WGTI/M/18, Parágrafo 114).

A proposta da União Européia, apoiada pelo Japão e Coréia do Sul, sugere a limitação do escopo do acordo sobre investimento externo direto, excluindo os investimentos de *portfolio*, a garantia do tratamento da nação mais favorecida nas fases de pré e pós-estabelecimento (com exceções), a adoção de modelo do GATS (que inclui listas positivas para tratamento nacional e compromissos de acesso a mercados), compromissos adicionais específicos de tratamento nacional da fase pós-estabelecimento com base em listas positivas, a resolução de disputas por meio do mecanismo de solução de controvérsias da OMC (restringindo sua utilização aos Estados, sem admitir a cláusula investidor-estado como no NAFTA).

Os Estados Unidos apresentaram uma proposta de definição ampla de investimento que incluiria os de *portfolio*, tratamento da nação mais favorecida nas fases de pré e pós-estabelecimento, listas negativas para compromisso de pré-estabelecimento para o acesso aos mercados, tratamento nacional, livre transferência de capital (questionando o uso de exceções por razões de balanço de pagamentos). Defenderam altos padrões de proteção para o investidor, a exemplo do proposto no NAFTA, que, assim, deveriam prevalecer sobre as provisões da OMC.

Pode-se dizer que as interpretações operaram no sentido da ressignificação dos princípios fundamentais do GATT – não discriminação e tratamento nacional – para a questão do investimento. Nesse processo, entre os atores centrais, delinearam-se projetos diferentes de regulação: o dos países demandantes (a União Européia, o Canadá e o Japão), o dos Estados Unidos, e o de oposição (de um grupo dos países em desenvolvimento).

Conclusão

Foi visto que os elementos constitutivos de um acordo de investimento no quadro de disciplinas multilaterais da OMC envolvem divergências sobre o caráter limitador dessas disciplinas que reduziriam substancialmente o leque das medidas que podem ser adotadas pelos países, bem como suas escolhas em termos de políticas de desenvolvimento. Historicamente, a questão da regulação do investimento estrangeiro sempre esteve articulada ao problema do desenvolvimento e da afirmação da soberania, envolvendo as prerrogativas de escolha de políticas que têm como horizonte a redefinição da inserção econômica internacional.

A percepção dos atores acerca da incorporação do investimento na OMC revela uma baixa disposição dos atores para a aceitação de disciplinas multilaterais que estabeleça limites para a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento. O que se evidencia na discussão sobre o tema é a percepção, compartilhada pela maioria dos atores relevantes, de que os compromissos derivados de um regime multilateral de investimento teriam capacidade de reduzir substancialmente a autonomia dos Estados na definição de políticas de desenvolvimento e de regulação da atividade econômica no plano doméstico.

A regulação das empresas multinacionais e de seus investimentos constitui prerrogativa das legislações nacionais. No debate corrente, o que ocorreu foi o deslocamento de foco da regulação das empresas para a regulação dos governos, tanto *home* quanto *host*. Como salienta a análise de Brewer, *"the terms of the discussion and reform efforts have shifted in recent years; whereas was previously on regulation corporations, the emphasis now is on liberalizing government policies*" (2000: 637). Assim, as obrigações multilaterais poderiam impor limites à liberdade e

flexibilidade dos países em desenvolvimento na utilização de estratégias para o investimento estrangeiro, como o direcionamento do investimento externo direto e medidas para evitar prejuízos aos investidores nacionais e as regulamentações de interesse nacional.

Segundo Zacher (2000: 87), os dois princípios centrais do sistema internacional são "o princípio legal de ordenação, a saber, a obrigação de respeito mútuo da soberania", e o "alto grau de autonomia do Estado nos assuntos internos e externos". As percepções dos Estados apontam, não para o problema da soberania, uma vez que todos os procedimentos formais da OMC reconhecem e reiteram o princípio legal da soberania, mas para as implicações do segundo princípio. A aceitação da limitação dessa autonomia pelos Estados representaria uma mudança em um dos aspectos basilares do sistema internacional. Os resultados das tentativas de regulação de investimento, desde a OIC até a o fracasso do AMI e da OMC, indicam, como observa Zacher, que "[e]mbora esses pilares tenham sofrido um certa corrosão, ela não parece grave a ponto de ameaçar a importância dos Estados na política mundial" (Zacher, 2001: 88).

Outro aspecto importante é o fato de que, diante no não-cumprimento dos acordos pelos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento resistem a anuir com a negociação de questões cujos resultados seriam efetivamente cumpridos apenas pelos mais fracos. Mas não só, pois países como União Européia e Japão, que mantém políticas de investimento e de concorrência substancialmente divergentes dos Estados Unidos, também são reticentes em aderir a compromissos que impliquem a mudança de seus mecanismos regulatórios. Ou, como caso do federalismo americano, a adesão a compromissos que possam atingir a autonomia legislativa dos Estados.

A percepção compartilhada pelos atores, apesar de suas diferenças, é a de que a harmonização de políticas nessa área poderá impor limites às mudanças nas políticas públicas ou à formulação de políticas orientadas por outros valores e interesses que não os do livre comércio, ou, ainda, interferir nos arranjos de poder no plano doméstico. Essa preocupação tem sido compartilhada pelos países em desenvolvimento e países desenvolvidos, como ficou claro quando as divergências levaram à suspensão nas negociações do AMI, na OCDE.

Importante destacar ainda que, entre os países em desenvolvimento, as posições quanto à incorporação das questões de investimento não tiveram uma única formulação. Adotando uma posição discreta, sem marcar acentuadamente uma oposição, o México, o Brasil, Taipei, Hong-Kong, a Coréia, o Chile, a Turquia, a Costa Rica e o Marrocos afirmaram que sua participação nas negociações e na construção de uma regulação multilateral representaria ganhos para os países em desenvolvimento. Destacaram o problema ausência de normas internacionais obrigatórias para as empresas multinacionais, como evidenciado pelos casos recentes de práticas fraudulentas. Essa disposição estaria em conformidade com os termos do Parágrafo 22 da Declaração de Doha segundo a qual uma regulamentação multilateral sobre investimentos deveria refletir de maneira equilibrada os interesses dos países de origem e hospedeiros e levar em conta suas políticas e objetivos de desenvolvimento bem como seus direitos de regulamentação atendendo no "interesse público".[18]

Com outro ponto de vista, países como a Índia, a China, o Paquistão, o Egito, o Marrocos, a Venezuela, o Quênia, Cuba, e o grupo da Associação da Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), entre outros, afirmaram que a regulamentação significaria um estreitamento, ou mesmo estrangulamento, da autonomia os Estados na elaboração de estratégias de desenvolvimento ou de outras políticas nacionais.

Como equilibrar as necessidades de dispor de uma margem de manobra para seu desenvolvimento e outros objetivos e a necessidade de criar um quadro transparente, estável e previsível para o investimento?[19] Essa questão, que se tentou resolver no GTRCI, já supõe a existência de dificuldades. O conflito entre a opção por uma regulação que estabeleça um clima de previsibilidade e segurança para atrair os investidores, reduzindo as perdas que advêm da guerra de investimentos e, ao mesmo tempo, limitando a autonomia dos países hospedeiros.

Diante desse cenário, podemos avançar algumas conclusões sobre a questão da regulação internacional do investimento no período pós-Cancún.

A primeira diz respeito às arenas. As dificuldades colocadas para o investimento no âmbito de um arranjo multilateral indicam que os acordos regionais e bilaterais deverão prevalecer. Diante desvantagens de negociação de acordos bilaterais, em razão das assimetrias, um dos

argumentos fortes pró-regulação multilateral – uma possibilidade, do ponto de vista dos países em desenvolvimento – seria a opção pelos arranjos regionais. Isto, aliás, é o que tem ocorrido e que enuncia uma segunda questão, que se refere aos modelos regulatórios.

O Capítulo 11 do Nafta, apesar de ser considerado um dos mais arrojados em matéria de liberalização de políticas de investimento, inclui elementos discriminatórios em relação às empresas que desenvolvem partes de sua produção fora da região do acordo. Em função das regras de origem, as empresas incorporadas em países não-membros do acordo têm nítidas desvantagens no mercado regional (Brewer, 2000). Por isso, empresas e seus governos consideram o NAFTA protecionista e discriminatório em determinados setores, como é característico dos acordos regionais, que são incompatíveis com os princípios do multilateralismo de indivisibilidade de direitos entre o membros e reciprocidade difusa.

No caso da União Européia, como explica Hoffmann (2003), existe uma legislação específica apenas para os principais aspectos relativos ao investimento estrangeiro direto – movimento de capital, direito de estabelecimento e pós-estabelecimento –, sem um regime único, o que mantém na competência dos estados-membros a regulamentação do investimento de países externos não-membros.

Diante da diversidade de arranjos possíveis, emerge a indagação sobre a possibilidade de um modelo regulatório e de suas disposições substanciais para o investimento que possam contemplar as demandas e especificidades dos países em desenvolvimento. Os acordos de investimento, historicamente, sempre privilegiaram a proteção aos investidores. Como, diante de uma rede de outros acordos (como o de medidas de investimento relativas ao comércio, propriedade intelectual e serviços), seria possível conciliar os objetivos dos Estados e de suas políticas? Essa questão enuncia uma terceira observação, acerca dos conflitos sobre a definição dos componentes de um acordo multilateral de investimento e a impossibilidade de formulação de consenso quanto aos princípios e normas fazem pensar sobre o modelo regulatório possível e desejável conforme as perspectivas dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, o impasse que ocorreu na Conferência de Cancún, em 2003, recolocou no cerne das negociações da OMC a relação Norte/Sul, bem como os conflitos entre os países centrais, do mesmo modo que o

atual impasse nas negociações agrícolas. Esses episódios explicitaram os conflitos derivados das posições estruturais dos países membros na arena da OMC, ficando clara a postura defensiva dos mesmos ao questionar a aplicação de princípios que nitidamente interferem na implementação de políticas e medidas de desenvolvimento.

Notas

1 O investimento estrangeiro direto, diferentemente do investimento de *portfolio*, implica no controle de empresas de produção e serviços, portanto, envolve a relação dos investidores com seus Estados de origem e com os países hospedeiros, especialmente no que diz respeito às exigências de segurança, proteção da propriedade e dos capitais provenientes do investimento (Rubim, 1978: 179-204).

2 O conflitivo debate sobre a regulação internacional do investimento estrangeiro não é um fenômeno novo, como já se viu, pois desde o pós-Segunda Guerra Mundial tem sido um tópico recorrente na agenda internacional. Ou seja, não se trata de um "novo tema". O que justifica essa denominação no atual cenário da política internacional é a sua localização no campo das negociações comerciais.

3 De um modo geral, as demandas por segurança dos capitais privados, desde a década de cinqüenta, foram atendidas pelas instituições financeiras internacionais, que tinham poder para impedir expropriações e assegurar o pagamento de indenizações no caso de nacionalizações. Na década de oitenta, verificou-se uma explosão do uso dos acordos bilaterais para a liberalização do investimento. Da Segunda Guerra Mundial até 1966, pouco mais de uma dúzia de tratados foram concluídos. Os Estados Unidos, por exemplo, dispunham de outros mecanismos para assegurar garantias e proteção de investimentos norte-americanos no exterior, como a *Overseas Private Corporation* (OPIC), programa criado em 1969, o controle das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e os programas de ajuda externa (Brewer, 2000; Smythe, 1998; Lipson, 2003).

4 As *Guidelines* foram estabelecidas por um grupo de trabalho formado pelo Conselho Geral do Banco Mundial e pelas suas afiliadas, a *International Finance Corporation* e a *Multilateral Investment Garantee Agency*, Foram publicadas, também em 1992, pelo Banco Mundial, no "*Report to the Development Committee on the Legal Framework for Treatment of Foreign Investment*"(Parra, 1995).

5 O texto da Declaração está disponível em http://www.unctad.org/en/docs/u9d377.pdf

6 O AMI possuía estatuto de acordo autônomo; definido entre os países desenvolvidos, ao qual, posteriormente, outros países poderiam aderir, sem participar de sua negociação. Como se tratava de um acordo entre os países exportadores de capital, as adesões estariam condicionadas à aceitação das condições de acesso aos investimentos, estabelecidas no Acordo (Carreau e Juillard, 1998).

7 A posição e as ressalvas citadas apareciam no preâmbulo da maior parte dos documentos apresentados pela Índia no Grupo.

8 As *Notas do Secretariado* que representam seu ponto de vista sobre os temas discutidos. Na introdução, o Secretariado expressa claramente sua inteira responsabilidade pelo conteúdo das mesmas, ressaltando que estas não representam a posição dos países membros. Apesar da pretensão de neutralidade, verifica-se, contudo, que esses documentos constituem, sem dúvida, uma forma de intervenção e posicionamento nos debates.

9 Disponíveis em: www.wto.org, sob a rubrica WT/WGTI/M/.

10 Relatório da reunião de 2 e 3/6/1997, WT/WGTI/M/1, Anexo 2.

11 Essa estratégia estava relacionada ao deslocamento da discussão sobre investimento e multinacionais na ONU; visava reduzir a participação dos países em desenvolvimento, definir regras para limitar os controles estatais sobre as empresas e ampliar a proteção e garantias dos investidores.

12 Graham (1998: 152) sublinha que a incorporação desses temas na OMC seria desejável, pois quanto mais amplo o seu mandato, maior o espaço para conduzir o "*horse trading*", pelo qual um país (ou grupo de países) concede algo em troca de uma concessão não correlata de um outro país (ou grupo de países).

13 A posição dos Estados Unidos na área de indústria cultural é um dos *fronts* ativos da atuação dos Estados Unidos na OMC. A mobilização pelas exceções culturais, simbolizada na Declaração Da Diversidade Cultural da UNESCO, contraria as propostas de inclusão da indústria de bens culturais aos mesmos princípios do comércio de bens e serviços regulados pelos acordos da OMC.

14 O G-16, composto pela Índia, China, Egito, Bangladesh, Indonésia, Filipinas, Zâmbia, entre outros, constitui-se como oposição à negociação dos temas de Cingapura, investimento, política de competição, facilitação do comércio e transparência nas compras governamentais. http://www.outlookindia.com/pti_print.asp?id=166900.

15 Nas discussão sobre investimento, a diplomacia brasileira, durante todo o período de trabalho do GTRCI, não teve uma participação ativa. Não consta do conjunto das comunicações apresentadas pelos países membros nenhum documento brasileiro.

16 Comunicações: Índia WT/WGTI/W/148; Comunidade Européia WT/WGTI/W/154; Relatório WT/WGTI/7 Parágrafos 28-35

17 Nordstron (2005) critica a definição da OMC como uma "member driven organization" e analisa a natureza do Secretariado da OMC, indicando seu papel ativo nos processo de negociação e discussão em curso tanto quanto no funcionamento da organização.

18 Várias delegações utilizaram a expressão "interesse público" em lugar de "interesse nacional", evitando assim tocar nas questões relativas à soberania e às escolhas políticas dos Estados.

19 Comunicações Índia WT/WGTI/W/148; Comunidade Européia WT/WGTI/W/154; Relatório WT/WGTI/7, Parágrafo 28-35

Referências bibliográficas

ALBALA, Nury (1998), "Les Traités sur le Commerce et l'Investissement, la Souveraineté des Ètats, les Droits Démocratiques des Citoyens", *La Pensée*, vol. 316, pp. 107-117.

BREWER, Thomas L. e YOUNG, Stephen (ed.) (2000), *The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises*. New York, Oxford University Press.

BRITTAIN, Leon (1995), "Investment Liberalization: the Next Great Boost to the World Economy". *Transnational Corporation*, vol. 4, nº 1, pp. 1-10.

CARREAU, Dominique e JUILLARD, Patrick (1998), *Droit International Économique*. (4ª ed.). Paris, LGDJ.

CHARNOVITZ, Steve (2002), "Triangulating the World Trade Organization". *The American Journal of International Law*, vol. 96, nº 1, pp. 28-55.

CHUDSON, W. A. (1996). "An Impressionistic Tour of International Codes 1948-1994", *in* O Kirshner. (ed.), *The Bretton Woods-GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years*. New York, M.E. Sharpe.

DIEBOLD, William (1980), *Industrial Policy as International Issue*. New York, McGraw-Hill.

DWORKIN, Ronald (2002), "O Modelo de Regras". *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo, Martins Fontes, pp.23-126.

EAGLETON, D. (2003), "Chips off the Bloc: Disunity within the EU on the Singapore Issues". Actionaid.

ESTADO DE SÃO PAULO (O), "O Perigoso Mundo pós Cancún", A3, 17/9/2003.

EUROCOMMERCE (2003), "The Challenges of Cancun. More Liberalization, more Multilateralism, more Development: less Distortion, less Discrimination, less Poverty". Position Paper on the V WTO Ministerial Conference, August 2003. Disponível em: www.eurocomerce.be

GILPIN, Robert (2004), *O Desafio do Capitalismo Global: a Economia Mundial no Século XXI*. Rio de Janeiro, Record.

GRAHAM, Edward M. (1996), *Global Corporations and National Governments*. Washington, Institute for International Economics.

HOFFMANN, Andréa. R. (2003), "A Política da União Européia para os Países do Cone Sul na Área de Investimentos Externos Diretos", *in* L.O. Pimentel (org.), *Direito Internacional e da Integração*. Fundação Boiteaux, pp. 425-443.

_______. (2005), "A More Cooperative EU Policy towards MERCOSUR? The Case of Foreign Direct Investment", Disponível em http://www.cies.iscte.pt/documents/CIES-WP6.pdf

HOWSE, Robert (2002), “From Politics to Technocracy and Back Again: the Fate of the Multilateral Trading Regime”. *The American Journal of International Law*, vol. 96, nº 1, pp. 94-117.

JACKSON, John J. (2000), *The World Trading Law System: Law and Policy of International Economic Relations*. (2ª ed.). Massachusets, MIT Press.

KEOHANE, Robert (1993), “The Demand for International Regimes”, *in*, S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, pp. 141-172.

KEOHANE, Robert; OOMS, V.D. (1975), “The multinational Firm and International Regulation”. *International Organization*, vol. 29, nº 1, pp. 169-209.

KINDLEBERGER, Charles P. e GOLDBERG, Paul M. (1984), “Toward a GATT for Investment: a Proposal for Supervision of the International Corporation”, *in* C.P. Kindleberger, *Multinational Excursions*. Cambridge, MIT Press, pp.202 - 231.

KRASNER, Stephen D. (1983), “Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *in* S.D. Krasner (ed.), *International Regimes*. London, Cornell University Press, pp. 1-22.

LEONARDI, Renato B. de Aguiar (2006), “O Sistema Multilateral de Investimento e os Países em Desenvolvimento: Desafios e Oportunidades”. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, UnB.

LIPSON, Charles (1985), *Standing Guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. California, University of California Press.

NORDSTRÖM, Hakan (2005), “The World Trade Organization Secretariat in Changing World”. *Journal of World Trade*, vol. 39, nº 5, pp. 819-853.

OXFAM International Briefing Papers, 46. (2003) “The Emperor’s New Clothes: Why Rich Countries Want a WTO Investment Agreement”. Disponível em: www.oxfam.org.

OSTRY, Silvia (1992), “The Domestic Domain: the New International Policy Arena”. *Transnational corporations*, vol. 1, nº 1, pp. 7-26.

RAJU, K. D. (2003), “Revisiting Doha Development Agenda: a Road Map to Cancun”. *Amit Law Review*, vol. 4, nº 2.

RUBIM, Seymour J. (1978), “The International Firm and the National Jurisdiction”, *in* C. P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*: *a Symposium*. Cambridge: MIT Press, pp. 179-204.

SATO, Eiiti (2003), “Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais: as Organizações Internacionais no Século XXI”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 2, pp. 2-17.

SATO, Eiiti (2005), "Política Externa, Política de Segurança e Interesse Nacional: Ambigüidade e Incompreensão nas Relações Internacionais". *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 3, nº 6, pp. 125-139.

SCHACHTER, Oscar e JOYNER, C. (ed.) (1998), *United Nations Legal Order*, vol. 1. New York, ASIL/Cambridge.

SENARCLENS, Pierre de (1993), "Regime Theory and the Study of International Organization". *International Social Science Journal*, nº 138, pp. 453-462.

SENARCLENS, Pierre de (2001), "International Organizations and the Challenges of Globalization". *International Social Science Journal*, nº 170, pp.509-522.

SEVILLA, Christina R. (2003/2004), "The WTO's North-South Conflict: a Dangerous New (Old) International Economic Order?". *The National Interest*, nº 74, pp.121-125.

SILVA, Edna. Aparecida da (2004), "Liberalização de Investimentos: Arenas, Atores e Projetos", *in* Sebastião C. Velasco e Cruz (coord.), *Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento*. 1º Relatório Científico, IFCH / Unicamp / Cedec / Fapesp, vol. 1, pp. 89-140.

SMYHTE, Elizabeth (1998), "Your Place or Mine? States, International Organizations and the Negotiation of Investment Rules". *Transnational Corporations*, vol.7, nº 3, pp. 85-120.

SMYTHE, Elizabeth (2005), "Using Ideas Strategically: Canada and the Negotiation Rules at WTO". Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Western Ontario.

STRANGE, Susan (1983), "Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis", *in* Stephen.D. Krasner (ed.) (1983), *International Regimes*. Ithaca/London, Cornell University Press, pp. 337-354.

THORSTENSEN, Vera (2001), *Organização Mundial do Comércio: as Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais*. (2ª ed.). São Paulo, Aduaneiras.

UNICE. *UNICE* Position on a WTO Framework for International Investment. 16 May 2003. Disponível em: www.investmentwatch.org

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (org.) (2004), *Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento*. Cadernos do IFCH, nº 30, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.

YOUNG, Oran (1983), "Regime Dynamics: the Rise and Fall of International Regimes", *in* S. D. Krasner (ed.), *International Regimes*. London, Cornell University Press, pp. 93-113

ZACHER, Mark W. (2000), "Os Pilares em Ruína do Templo de Vestfália: Implicações para a Governança e a Ordem Internacional", *in* J.N. Rosenau

e, E.O. Czempiel (org.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília/ São Paulo, Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado, pp. 83-142.

ZERBINI, Eugênia C.G.J. (2003), O Regime Internacional dos Investimentos: Sistema Regional, Multilateral, Setorial e Bilateral. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito/USP.

Resumo

O artigo analisa o processo de discussão do grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento da Organização Mundial de Comércio, com foco nas percepções dos Estados sobre o significado e natureza da incorporação do investimento às disciplinas multilaterais. Apresenta algumas dificuldades para a constituição de um regime multilateral de investimento considerando-se conflitos de princípios implicados na criação de um regime de investimento submetido ao regime de comércio.

Palavras-chave: investimento estrangeiro, multilateralismo, desenvolvimento, OMC.

Abstract

The article analyzes the Working Group's debate on relations between trade and investment in the World Trade Organization. It's focus is on state perceptions on the meaning and nature of incorporating investment in multilateral themes. It expounds on a few adversities of creating a multilateral investment regime while taking in to account conflicts of principles involved in creating an investment regime subordinated to a trade regime.

Key-words: foreign investment; multilateralism, development, WTO.

PROCESSO DECISÓRIO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DA BUSCA DO ASSENTO PERMANENTE NA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO

Rogério de Souza Farias*

> Mas não subordinaremos a nossa política externa a esse objetivo, nem deixaremos que ele afete adversamente as prioridades da nossa ação internacional.
>
> Luiz Felipe Lampreia[1]

Introdução

As lideranças que formulam a diplomacia brasileira compartilham, nos últimos anos, o objetivo ostensivo de obter para o país um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) em uma eventual reforma da organização internacional. No meio acadêmico e na imprensa, a questão tem suscitado vivo debate, no qual referências a pretensões pretéritas semelhantes servem de importante paralelo para julgar a atual aspiração.

* Agradeço a hospitalidade da família Barroso em Washington, o apoio de bibliotecários e arquivistas da Biblioteca da Câmara dos Deputados, da Biblioteca do Senado, da Biblioteca do Itamaraty (Brasília), do Arquivo Histórico do Itamaraty (Rio de Janeiro), do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC, Rio de Janeiro), da Biblioteca do Congresso Americano (Washington), da Biblioteca da Universidade de Maryland (Maryland) e do *National Archives* (Washington). Agradeço também a leitura e os comentário de Antônio Carlos Lessa, Virgílio Arraes e Carlos Eduardo Vidigal, por ocasião da defesa de minha monografia de fim de curso. Os comentários de Matias Spektor e Norma Breda também foram muito importantes. Qualquer equívoco é de minha inteira responsabilidade.

Com efeito, o esforço para conseguir um espaço de destaque em organismos multilaterais não é nada novo. A sedução pela fórmula alimentou a ambição do Presidente Artur Bernardes de que o Brasil ocupasse um assento permanente no Conselho da Liga das Nações em meados da década de 20 (Garcia, 2000, 71-136; Breda dos Santos, 2003). Posteriormente, por ocasião das negociações que criaram a ONU, o Brasil pleiteou, ainda que informalmente, um assento de membro permanente no Conselho de Segurança, tendo recebido até a solidariedade do Presidente americano Franklin Roosevelt (Schlesinger, 2003: 49). O desejo de ocupar esse assento voltou à agenda da política externa brasileira na década de 1990, objetivo que ainda perdura.[2]

Observando esse histórico, torna-se claro que existe uma recorrente aspiração brasileira para participar das grandes decisões mundiais por intermédio dos organismos internacionais. Como potência média carente de recursos substantivos de projeção de poder, o Brasil recorre ao multilateralismo como importante vetor de defesa e projeção de seus interesses. Dessa maneira, a ação multilateral do país busca, pela diplomacia, operar no estreito espaço de manobra delimitado pelas disparidades de poder do sistema internacional e pela difusa capacidade das instituições internacionais de mediar a crua realidade da política do poder. A luta para projeção de influência nessas instituições faz parte, portanto, de um capítulo importante no tópico da projeção de interesses brasileiros externos. Pode-se chamar esse movimento de uma busca pela liderança procedimental. O poder não está vinculado diretamente a atributos de ordem material, mas à capacidade de moldar agendas, articular coalizões, ter poder de veto nas discussões e direcionar debates – tudo para maximizar o alcance dos objetivos do país.

A busca pela liderança procedimental por intermédio de uma posição central na tomada das decisões mundiais é uma estratégia razoável de superação de constrangimentos materiais domésticos e externos à ação do Estado brasileiro. No entanto, pode ensejar dois graves erros na formulação da política externa brasileira: o emprego exagerado de recursos escassos para alcançar um objetivo de difícil realização e a transformação de meios em fins (Stevens e Winters: 2006).

Foi nesse sentido o alerta do diplomata Luiz Felipe Lampreia (1997), quando refletia sobre a busca pelo Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em meados da década de 1990. Subordinar toda a política externa brasileira a um objetivo em que não é observável de imediato uma oportunidade de ganhos não é algo desejável. Com efeito, as falhas provocadas pela subordinação de várias prioridades externas do país à meta são muitas e perigosas – pagamento de custos maiores do que se esperam, corrosão da credibilidade e prestígio externo do país, catalisação de problemas não antes existentes e até a não-consecução do próprio objetivo de obter o assento permanente.

Considerando os grandes impactos que tais problemas podem acarretar ao país, é necessário um exame detido que possa aclarar a viabilidade e adequação da busca de posições em organismos multilaterais para a realização dos reais objetivos brasileiros. Também não deixa de ser relevante um entendimento mais preciso de como se sucede o lento e perigoso processo de subordinação de interesses concretos a tentativas de afirmação do status de liderança procedimental. O presente trabalho visa a perscrutar um caso particular em que esse problema ocorreu: a busca, pelo Brasil, de um assento permanente no Conselho Executivo da Organização Internacional do Comércio (OIC).

O exame desse caso da OIC permitirá lançar luz sobre três pontos complementares de grande importância para o estudo da política externa brasileira. O primeiro é a ação brasileira nas negociações da OIC. Apesar de não considerarem a questão do Conselho Executivo, Marcelo de Paiva Abreu e Paulo Roberto de Almeida têm trabalhos relevantes sobre a participação brasileira na Conferência de Comércio e Emprego, em Havana (Conferência de Havana) (Abreu, 1996: 201-203; Almeida: 1999, 103-108; 1996, 188-193). O estudo de Paulo Roberto de Almeida (1996), em particular, é vanguardista e referencial, por já examinar como a experiência brasileira nas negociações do GATT afasta-se do que a historiografia convencional afirma sobre o liberalismo econômico do governo Dutra.[3] Neste artigo expandiremos a base empírica que sustenta o argumento do diplomata-acadêmico, utilizando amplamente documentos e artigos até hoje não consultados, como a documentação norte-americana, matérias de jornais e revistas da época.

O segundo ponto é a análise de um período da política externa brasileira bastante controverso na historiografia das relações internacionais do Brasil: o governo Dutra. Há um núcleo majoritário na historiografia, que podemos chamar de tradicional, que parte da idéia de que o governo Dutra caracterizou-se por traços claramente liberais e pró-americanos. Essas características teriam nascido da cristalização de crenças no núcleo decisório. Será argumentado que o mapeamento dessas crenças pela literatura é equivocado, ou seja, a tese sobre o liberalismo cego atribuído aos homens de Estado daquele período é bastante enganosa. Mostraremos, ainda, que o foco nas idéias desses indivíduos e a própria ação desses "homens de Estado" é irrelevante para compreender a posição brasileira em Havana.

O terceiro ponto, que se relaciona intimamente com os dois anteriores, tem a ver com uma preocupação teórica sobre os níveis de análise no estudo da política externa brasileira. Assim, apesar de o trabalho tentar trazer mais informação sobre um período pouco estudado na história da política externa brasileira, espera-se que sua maior contribuição virá da "mudança na forma pela qual se analisará a questão" (Allison, 1999 [1969]: 342). A abordagem tradicional, em geral, utiliza-se do modelo "personificado do Estado" (Hermann e Hermann, 1989: 365), que resulta da opção implícita ou explícita de se tratar o Estado como se fosse um ator unitário.[4] O importante nessa perspectiva, então, será conhecer as características pessoais dos Presidentes ou dos Ministros das Relações Exteriores, suas inclinações e traços e a forma pela qual eles consideram o conselho de outros.

A contribuição que gostaríamos de fazer com este trabalho estará, então, em demonstrar que, antes de prejulgar a localização e o funcionamento de uma unidade de decisão no Presidente e/ou Ministro das Relações Exteriores, deve-se sempre perguntar "*Who and what shapes foreign policy?*", ou "*Who makes foreign policy decisions?*" (Hermann e Hermann: 1989, 361).[5] A análise do processo decisório do caso demonstrará que as decisões cruciais nas negociações em Havana eram tomadas na própria Delegação brasileira, sem nenhuma participação tanto do Presidente como do Ministro das Relações Exteriores.

O estudo está dividido em cinco partes. A primeira fará uma apresentação da OIC e a função estratégica de seu Conselho Executivo. Na

segunda, examinaremos a literatura "tradicional" sobre a política externa do governo Dutra. Não há nesses estudos uma análise específica da ação brasileira na Conferência, de forma que será inferida uma hipótese dentro dos parâmetros dessa abordagem para identificar a explicação brasileira em termos "tradicionais". Essa análise será criticada tanto do ponto de vista metodológico como teórico.

A terceira parte apresentará a visão teórica burocrático-organizacional, ajustando-a para o caso brasileiro. Nessa parte, também serão apresentadas as particularidades do processo decisório brasileiro na Conferência de Havana. Na quarta parte, examinaremos, então, a atuação brasileira no tópico do Conselho Executivo, demonstrando como questões relacionadas ao processo decisório influenciaram a subordinação de vários interesses brasileiros na Conferência à busca de um assento permanente no referido órgão.

A quinta parte será a conclusão, na qual faremos uma síntese do texto e buscaremos indicar como os problemas no processo decisório podem projetar falhas graves na política externa de um país, transformando meios e estratégias em fins e objetivos – algo que, defendemos, deve ser considerado pela comunidade acadêmica ao analisar ocorrências semelhantes na atualidade.

I. A OIC e seu Conselho Executivo

A OIC seria parte do tripé de instituições planejadas para refundar o sistema econômico internacional no pós-guerra. Muito já foi publicado sobre a malfadada instituição, que nunca chegou a funcionar por não ter sido ratificada pelo Congresso norte-americano (Aaronson, 1993, 1996; Brown, Jr., 1950; Diebold (Jr.), 1952; Wilcox, 1949; Zeiler, 1998, 1999).

O instrumento que criaria a OIC seria a Carta de Havana, documento negociado em três Conferências Preparatórias[6] e na Conferência de Havana, realizada entre novembro de 1947 e março de 1948. A Carta de Havana era um instrumento bastante abrangente, cobrindo questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, cartéis, investimentos, manutenção do pleno emprego, salvaguardas para problemas deflacionários e inflacionários externos, mecanismos de controle de comércio de *commodities* e até padrões trabalhistas.

A OIC teria considerável capacidade de decisão por intermédio de sua Conferência, constituída por todos os membros da Organização, e de seu Conselho Executivo, constituído por dezoito membros. Durante as negociações da Carta, muito se discutiu sobre qual desses dois órgãos teria maior poder. De um lado, estava um modelo semelhante ao do Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual o voto era ponderado pelas quotas de cada membro e grande parcela de poder era delegada ao Conselho Executivo, que teria obrigatoriamente os cinco membros com as maiores quotas – arranjo defendido pelos Estados Unidos (EUA). De outro, estava um modelo de um voto para cada membro, inspirado na Assembléia Geral ONU, mas com uma concentração do poder decisório na Conferência, na qual todos os membros participavam – arranjo defendido pela maioria dos participantes.

Com o correr das negociações, um modelo intermediário foi definido, conseguindo-se uma resultante ponderada entre o poder da Conferência e do Conselho Executivo nos rumos da Organização, ainda que o Conselho continuasse a ter muito poder. Ele influenciaria, por exemplo, o poderoso mecanismo de solução de controvérsias, que teria um grande papel disciplinador na OIC. Se um membro tivesse uma reclamação sobre a aplicação das regras, o segundo passo na disputa, após as consultas bilaterais, seria submeter a querela ao Conselho Executivo, que tinha o poder de investigar a questão e decidir se alguma ação seria necessária. O Conselho tinha até o poder de suspender do membro ofendido as suas obrigações para com o membro que violou as regras (Hudec, 1975: 22; Winham, 1998: 361).

Ao contrário do atual mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), os contenciosos na OIC não seriam examinados por especialistas. As disputas seriam dirimidas pelos próprios membros, provavelmente com o apoio do Secretariado, mas de forma bem mais política do que técnica. Por seu turno, a jurisprudência dessas decisões iria cimentar entendimentos e interpretações da Carta, definindo os parâmetros de legalidade das políticas domésticas implementadas pelos membros da Organização.[7] Além desse poder, o dia-a-dia do funcionamento da organização seria dirigido pelos dezoito membros do Conselho Executivo (Hudec, 1975: 22).

Com toda essa importância, não era à toa que a discussão sobre a constituição do Conselho Executivo viraria, ao longo das negociações para a constituição da OIC, um dos tópicos mais discutidos, notadamente em Havana. Essas discussões sobre o Conselho abrangiam seis pontos fundamentais: sua competência, o número total de seus membros, o número de membros permanentes e rotativos, a distinção entre membros permanentes e rotativos, os critérios para a primeira distribuição dos assentos, e, por fim, os critérios de rotatividade para esses assentos.

Foi acordado, afinal, que o Conselho Executivo teria dezoito membros. Destes, seriam escolhidos automaticamente os oito países de maior importância conforme critérios de maior economia e população, além de um critério de distribuição geográfica. Não sendo os critérios econômicos e populacionais perenes, a Carta dava um maior espaço para que existisse uma relação entre poder decisório e a real distribuição de poder econômico, ao contrário do Conselho de Segurança da ONU, que "congelou" os membros permanentes de seu Conselho de Segurança. Por causa dessa "mutabilidade", o termo "membro permanente" poderia ser considerado inadequado, sendo "membro automático" o termo mais apropriado. Os dois termos, no entanto, serão utilizados de maneira intercambiável no trabalho, pois tanto a documentação americana quanto a brasileira os utilizam.

Convém notar que, na proposta que aparecia com maiores chances de sair vitoriosa, um dos oito assentos permanentes do Conselho Executivo da OIC estava reservado para a União Soviética. Como, já na Conferência de Havana, estava ficando claro que a super-potência não participaria da OIC (Gerschenkron, 1947: 624), abriu-se a possibilidade de a vaga ser preenchida por outro país. O preenchimento dessa vaga acalentaria as ambições de diversos países, inclusive do Brasil.

2. A política externa do governo Dutra segundo a abordagem tradicional

Ao analisar os trabalhos sobre a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial, encontramos uma interpretação quase consensual, segundo a qual o sistema de crenças do presidente Dutra e de seus assessores imediatos os teria levado a uma visão equivocada

sobre o que se poderia chamar de "expectativas realistas do pós-guerra", acarretando para o país sérias conseqüências.

Com efeito, de acordo com essa interpretação, depois de um período de "eqüidistância pragmática", entre 1935 e 1941, o Brasil, progressivamente, vinculou-se aos EUA no esforço de guerra contra o Eixo. Esse movimento foi realizado aos poucos, por meio de intrincadas negociações nas quais o Brasil tentava extrair o máximo de benefícios em troca de sua cooperação. Findo o conflito, o Brasil teria esperado uma nova era nas relações com os EUA. Essa expectativa de ganhos e recompensas permearia grande parte da ação externa brasileira durante o governo Dutra.

No domínio político e militar, por exemplo, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno afirmam que "houve completo alinhamento [com os EUA] na gestão do presidente Eurico Gaspar Dutra" (2002: 271). Paulo Fagundes Vizentini tem posição similar ao afirmar que "o governo Dutra viria a vincular-se estreitamente à estratégia da Casa Branca" (2004: 9 e 21), e que a Chancelaria brasileira, liderada por Raul Fernandes,

> teve um tom de tal forma conservador e subserviente, seguindo fielmente as ordens e decisões norte-americanas sem questionamento, deixando de lado interesses brasileiros, que muitas vezes eram contrários à política de Washington (*idem*: 23-24).

Com relação à política multilateral, Vizentini afirma que "a diplomacia brasileira não apenas alinhava-se automaticamente com as posições americanas nas organizações internacionais, como às vezes, excedia-se em seu conservadorismo" (*idem*: 23-24).

O argumento de Gerson Moura é próximo ao de Vizentini: nos foros multilaterais, "a atuação brasileira pautar-se-ia [...] por uma crescente identificação às políticas e programas norte-americanos" (1991: 10), tendo a atuação do Brasil na ONU resultado na política de "seguir o voto dos EUA em todas as questões importantes" (1990: 103-4, 1991: 59-60).

Com relação à política econômica, Vizentini afirma que a eleição de Dutra representou "um alinhamento com Estados Unidos e a adoção de políticas econômicas liberais, tanto no plano interno como externo" (Vizentini, 2004: 9). No mesmo sentido, Gerson Moura comenta que as elites brasileiras teriam aceitado os "valores emanados do centro

hegemônico" (1991: 70). O autor afirma, ainda, que o Itamaraty, nesse período, estava "fortemente preocupado por (sic) perspectivas liberais e preocupações jurídicas, facilmente traduzíveis numa clara política pró-aliados ocidentais, mais precisamente, pró-Estados Unidos" (1990: 23).

Esses argumentos, constituintes do núcleo heurístico da literatura sobre o governo Dutra, sem dúvida compõem um quadro bastante crítico de sua ação externa. Dele partindo, poderíamos prever uma atitude brasileira de alinhamento com os EUA nas negociações para a criação da OIC e uma tendência em apoiar posições liberais com relação ao comércio exterior. A idéia subjacente é a de que houve uma transformação dos meios da barganha nacionalista – o alinhamento ao governo americano – em fins em si mesmos. No período Vargas, portanto, o alinhamento teria sido um instrumento para extrair concessões que promovessem o desenvolvimento nacional, aproveitando-se de um contexto internacional propício para tal intento. Já no período posterior, Dutra e seus ministros das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura e Raul Fernandes, teriam aberto mão da soberania e interesse nacionais motivados por uma expectativa ingênua sobre as concessões que o país poderia extrair dos EUA em um contexto bastante diverso do existente no período da "barganha nacionalista" do governo Vargas.

Convém notar que os homens de Estado formam a unidade de análise principal desse perspectiva interpretativa. Ainda que grupos de interesse, burocracias e forças materiais sejam identificados, eles não são as unidades explicativas básicas dessa literatura.[8] Também não há nesses importantes trabalhos qualquer consideração circunstanciada sobre a posição brasileira na Conferência de Havana, além da questão do assento permanente no Conselho Executivo para o país.

No entanto, utilizando as premissas dessa literatura tradicional, pode-se inferir uma hipótese de como o Brasil teria atuado no caso em estudo. Poder-se-ia afirmar, primeiro, que o Brasil seguiu os EUA na Conferência em uma atitude subserviente semelhante ao ocorrido na ONU. Por ter sido uma negociação econômica, também poderia ser defendida a visão de que o Brasil adotou os valores emanados do centro hegemônico, capitulando seus interesses sob o signo das ingênuas crenças liberais de Dutra e Raul Fernandes. A busca do assento permanente, nesses termos, seria derivada de uma ilusão sobre o status que o país detinha no pós-guerra; ou, ainda,

de uma tentativa de recompensa pelo saldo de bons serviços prestados pelo país nos anos de guerra.

Observando o discurso de Dutra, podem-se encontrar diversas evidências que corroborariam a hipótese acima. Segundo os comentários de um diplomata norte-americano, por exemplo, o presidente, antes de sua posse, teria afirmado o seguinte:

> a liberdade econômica vai ser, talvez, o principal ponto do meu programa de governo. Nós somos contra qualquer forma de totalitarismo econômico e acreditamos que sem uma considerável liberdade econômica uma democracia política real não pode existir no Brasil. [...] O aumento das importações é indispensável para a melhora de nosso padrão de vida. [...] Eu não concordo com a proteção permanente de indústrias que não tem reais possibilidades econômicas [de sobrevivência] e só existem por intermédio da diminuição do padrão de vida.[9]

O liberalismo seria, então, a opção nítida e explícita do presidente, além da manutenção de um estreito relacionamento com os EUA.[10] Se essas eram as opções do governo Dutra, quais seriam, então, os objetivos do Brasil com relação à Carta de Havana e como o país se comportaria nas negociações sobre a constituição do Conselho Executivo da OIC?

Quanto ao relacionamento do Brasil com os EUA na Conferência, é interessante lembrar que o deputado do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Diógenes Arruda, quando se debateu no Câmara de Deputados sobre a Reunião de Havana, afirmava que a Delegação brasileira não teria defendido o interesse nacional brasileiro. O deputado ainda fazia a grave acusação de que a Delegação tinha sido substituída pela norte-americana em uma votação e concluía que, nos pontos atinentes à economia nacional, em Havana, "a Delegação brasileira constituía um apêndice da norte-americana."[11] No mesmo sentido, na própria reunião em Havana, um membro da Delegação brasileira afirmava que, na Conferência, seria "[...] altamente favorável à economia brasileira uma atitude de aproximação com os Estados Unidos".[12]

As evidências apresentadas vão no sentido de confirmar nossa hipótese derivada da abordagem tradicional sobre o período. Nesses termos, seria confirmada a tese de que Dutra e Raul Fernandes operacionalizaram

uma diplomacia voltada para a subordinação acrítica da política externa brasileira aos ideais preconizados pelos norte-americanos.

Resta, contudo, saber como essa hipótese seria articulada no tópico específico do Conselho Executivo da OIC, foco central deste trabalho. As negociações sobre o tema aprofundaram-se somente na fase final das negociações em Havana, já em 1948. Nesse momento crucial, um importante delegado brasileiro afirmaria que havia chegado a hora de o Brasil "beneficiar-se da boa vontade dos grandes países, fazendo ver o seu interesse em ser incluído no Conselho Executivo."[13] Vemos, portanto, uma menção explícita ao que Gerson Moura identifica como o pressuposto dos dirigentes brasileiros de que o país ocupava uma posição de "aliado especial" para os norte-americanos, merecendo as devidas recompensas por seu alinhamento (Moura, 1990: 64).

Observa-se, dessa forma, uma coerência muito grande entre as expectativas que as interpretações tradicionais geram sobre qual seria a ação brasileira na busca por um assento permanente e as evidências apresentadas. Dutra e as lideranças políticas do período nutriam certas expectativas sobre o relacionamento do Brasil com os EUA e tinham crenças bastante liberais. A leitura de algumas fontes indica que a posição brasileira em Havana refletiria exatamente esses constrangimentos.

Problemas da hipótese

Se, em um primeiro momento, há evidências que dão suporte para a hipótese, um exame mais detido demonstrará problemas interpretativos graves que se originam na forma pela qual as fontes foram seletivamente consideradas para sustentar dedutivamente a hipótese. Há vários pontos a considerar. Primeiramente, deve-se observar que Dutra era ambivalente com relação a questões que diziam respeito ao comércio exterior do Brasil. No início de sua campanha presidencial, por exemplo, pronunciava-se em favor de tarifas moderadas, ao mesmo tempo em que falava da necessidade de ajudar os agricultores e a indústria nacional.[14] Posteriormente, já no início de seu governo, a política comercial liberal esteve conectada intimamente ao problema da inflação, em um contexto no qual os aumentos de preço geravam revoltas populares em centros urbanos. Em setembro de 1946, por exemplo, a espiral inflacionária e o mercado negro chegaram a tal

ponto que até um produto nacional como o café teve um aumento de 50% em poucos dias (Leff, 1968: 14; Vianna, 1999: 108). No ano seguinte, com o caos gerado pela especulação no mercado de alimentos, Dutra teve que restabelecer instituições que haviam sido extintas no início do seu governo, a fim de investigar e vigiar os estabelecimentos comerciais. Criou-se até mesmo um comitê do povo para ajudar as forças policiais a monitorar os especuladores.[15] Sofrendo com esses problemas inflacionários, sempre que o governo considerava que um setor da indústria estava tendo lucros exorbitantes, recomendava a importação de produtos para diminuir os preços, como foi o caso dos calçados.[16]

Assim, desde o início do seu governo, o problema da inflação era central para Dutra, que passou a considerá-la questão de segurança de Estado.[17] Sua posição com relação ao comércio exterior esteve, então, muito mais conectada a problemas domésticos imediatos do que a uma eventual visão das relações econômicas externas do Brasil ancorada em um sistema de crenças genuinamente liberal.

A partir de 1947, como é bem conhecido, o governo Dutra muda sua política econômica na esteira da crise cambial, introduzindo "medidas drásticas pouco compatíveis com seu credo liberal" (Sola, 1998: 83). É quando o governo mostra-se bastante sensível às demandas da indústria.[18] Os setores industriais tentavam passar a idéia de que "um controle bem entendido da economia pelo governo é inevitável e até imprescindível nestes tempos."[19]

A busca por proteção tarifária não era novidade. Em 1945, por exemplo, o correspondente do *Wall Street Journal* no Brasil identificava a conseqüência dessas demandas com nitidez: "[*w*]*hile no definite stand has as yet been taken by the national government, there are significant indications that the trend is toward a protectionist policy*."[20] Segundo um importante e recente estudo sobre o período, após a crise de divisas em 1947, Dutra teria se transformado em "um presidente desiludido" com o liberalismo; uma estratégia mais voltada para a substituição de importações marcaria a política comercial brasileira (Bastos, 2003: 21)

Esse movimento já é nítido nas negociações em Genebra, quando o Brasil aumentou suas tarifas específicas em 40%, algo, admita-se, muito pouco liberal e subserviente aos interesses dos EUA, que criticaram duramente

essa decisão.[21] Nem a reclamação de vários congressistas e importadores, setores mais liberais da época, foi suficiente para reverter a decisão, que acompanhava o início da implementação de restrições cambiais.[22] A prova de fogo da distância existente entre o liberalismo que marcou o primeiro momento do governo Dutra e a atuação brasileira nas negociações sobre a Carta de Havana são os comentários do nacional-desenvolvimentista Jesus Soares Pereira.[23] Já sobre a primeira Conferência, realizada em Londres, louvava a atitude dos delegados brasileiros de defender a incipiente economia brasileiras e o desenvolvimento nacional.[24] Em sentido contrário, Diógenes Arruda, do Partido Comunista, criticava, como visto anteriormente, a atuação dos delegados, o que não pode ser considerado para sustentar a argumentação em sentido inverso, de alinhamento do Brasil com os EUA durante a Conferência Havana, já que o deputado sempre atacava todos os domínios de atuação da política de Dutra, vendo por trás de qualquer movimento do governo a mão do imperialismo norte-americano.[25]

Realizando um exame mais detido das negociações das Conferências Preparatórias e da Conferência de Havana, é visível como o relacionamento do Brasil com os EUA era complexo. Na Primeira Reunião Preparatória, em Londres, o Brasil participava de um grupo composto pelo México, Chile, Índia e Austrália, que fazia sempre oposição às propostas norte-americanas.[26] Já em Havana, o Brasil fez parte de um grupo "moderado" de oposição, com Cuba e a Colômbia.[27] O que se extrai da documentação disponível é que o Brasil e os EUA tinham sérias divergências em diversos pontos da Carta, ao mesmo tempo em que se articulavam muito bem em áreas de convergência. Os negociadores brasileiros, contudo, sentiam sempre o perigo de serem vistos como demasiadamente próximos aos EUA, o que os levava a uma cautela nessa coordenação de posições.[28] No cômputo geral, o Brasil era, no mínimo, "*a negative influence*", de acordo com os próprios norte-americanos – longe, portanto, de adotar de forma inconseqüente as teses liberais emanadas de Washington.[29]

Por outro lado, a afirmação do delegado brasileiro, retirada da ata das reuniões da Delegação em Havana, poderia até ser levada em conta, não fosse pelo fato de estar fora do contexto do processo decisório brasileiro na Conferência. Como será observado nas seções seguintes, grande parte das posições brasileiras eram definidas nas próprias reuniões da Delegação.

Com base nas instruções iniciais do governo e os precedentes das reuniões preparatórias, os delegados discutiam e decidiam o curso de ação a ser tomado, muitas vezes com voto (ver Anexo 1). As duas afirmações transcritas acima representavam opiniões minoritárias de dois delegados, não constituindo a resultante da ação brasileira.

Há, portanto, um problema metodológico quando se examina os registros, que, à primeira vista, confirmariam a hipótese derivada das premissas da literatura sobre o governo Dutra. A falha está em "pinçar evidências" para corroborar uma idéia predeterminada sobre o período, sem que o real processo decisório que moldou a posição brasileira seja analisado. Como diria um grande historiador da política externa norte-americana, "[...] *it is all too easy to assign significance to a document because it says what the researcher hoped to find a document saying*" (May, 1984: 111).

3. O Brasil na CICE: processo decisório e ajustes teóricos

Uma narrativa alternativa pode ser construída sobre a ação brasileira em Havana, sem partir das premissas da historiografia, e sim tentando assentar-se no pressuposto de que a ação brasileira foi realmente construída ao longo da Conferência. O objetivo aqui é demonstrar como a utilização de um modelo burocrático-organizacional adaptado às circunstâncias específicas do caso provê a identificação dos agentes relevantes na compreensão da posição brasileira relacionada ao assento permanente no Conselho Executivo da OIC.

O modelo burocrático-organizacional parte da premissa de que, na maioria dos casos, a política (*policy*) não resulta do cálculo racional de um agente que busca maximizar a utilidade dos recursos sob seu controle. A visão mais acertada, de acordo com essa perspectiva, seria a de que a política procede da barganha entre várias organizações e atores que competem para avançar seus interesses pessoais e organizacionais.[30]

A escolha do modelo burocrático-organizacional em detrimento daquele focado no Presidente Dutra e no Ministro Raul Fernandes está assentada no estudo da vasta documentação do período, que demonstra com clareza como o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores não participaram do processo de definição da posição brasileira ao longo da

Conferência. A escolha burocrático-organizacional pode trazer, assim, um entendimento mais adequado sobre as raízes da posição brasileira em Havana.

Quando se pretende realizar uma análise burocrático-organizacional da política externa do Brasil, parte-se geralmente da premissa da centralidade do Itamaraty como unidade de decisão.[31] De fato, o Itamaraty por muito tempo foi a única janela que o Estado brasileiro tinha para o mundo e, ao contrário de outras chancelarias, conseguiu sustentar sua importância na burocracia doméstica na formulação da política externa brasileira (Fontaine, 1970: 303-5; Landau, 2003: 10). Então, se partíssemos da premissa da centralidade do órgão, bastaria analisarmos os precedentes da questão, a forma como as idéias afetaram o desenho institucional do Ministério e a estrutura de incentivos decorrente desse marco organizacional, as "predisposições perceptivas" que derivam do treinamento dos diplomatas, além de uma compreensão da "essência organizacional" do Itamaraty, entendido como visão compartilhada pelo grupo dominante que orientaria a ação do Brasil na Conferência (Drezner, 2000: 733; Halperin, 1974: 28; Hill, 2003: 127-8).

Esse modelo de interpretação, apesar de ser bastante convincente do ponto de vista analítico, deve ser utilizado com cautela. Em primeiro lugar porque o Itamaraty não tinha o monopólio decisório na área comercial, pois dividia espaço com outro braço do serviço exterior brasileiro, sob a responsabilização do Ministério do Trabalho, Indústria e Emprego. Em segundo lugar, o Itamaraty desse período não poderia ser considerado dentro dos padrões institucionais correntes das teorias de processo decisório norte-americanas, pois ainda não tinha entrado completamente no "estágio burocrático." Apesar de se afirmar que desde o final da década de 1910 o Ministério já estaria no "período burocrático-racional" de organização (Cheibub, 1984: 49; 1985: 123; 1989: 98), ao examinar seus marcos institucionais e profissionais na década de 1940, notadamente na área econômica, observa-se que o Ministério estava longe de ser uma estrutura organizacional desenvolvida.

Essa burocratização incipiente resultava do fato de a maioria dos funcionários e diplomatas do Ministério não ter feito concurso, nem passado por um curso de formação.–Não havia, portanto, sólidos

mecanismos de socialização do grupo, principalmente em torno de certas idéias econômicas, como o que aconteceria posteriormente em função das sucessivas reformas administrativas e do próprio lastro de memória formado pelos antecedentes de participação em negociações internacionais sobre o tema nas décadas de 1940 e 1950.

Além disso, no caso específico da formulação da posição brasileira, a responsabilidade inicial cabia à Divisão Econômica, que ainda estava sendo aparelhada e não tinha, então, pessoal preparado para lidar com as negociações.[32] Não havia, portanto, um núcleo dentro do Itamaraty com capacidade de coordenar adequadamente o estudo das fragilidades e benefícios da OIC e, muito menos, de formular a posição do país para a Conferência.

Por causa dessas carências, o Itamaraty acabou apoiando a iniciativa de se criar uma comissão interburocrática para cuidar da formulação da posição brasileira e para participar das próprias negociações. Dentro desse exercício, destaca-se a participação de técnicos das entidades de classe que, inclusive, realizaram o trabalho técnico que resultou na posição do Brasil na primeira Conferência preparatória, em Londres (Almeida, 1947: 35; Kafka, 1998: 48; Martins, 1947: 144; Phillips, 1946: 96).

Compreender a posição brasileira em Havana focando-se na suposta organização burocrática do Itamaraty é, portanto, neste caso, problemático: não havia rotinas, idéias compartilhadas e burocracia estruturada.Sem poder contar com a idéia de monopólio do Itamaraty, é necessário reconstruir o processo decisório, com especial atenção às origens do posicionamento brasileiro na Conferência. Utilizando as atas da Delegação brasileira, percebe-se que a ação desta originava-se de três fontes distintas (ver Anexo I).

A primeira fonte foram as instruções específicas para a Conferência. Ao lê-las, não há como não concordar com os contemporâneos que afirmavam que o Brasil foi muito mal-preparado para a mesa de negociação – e não foi um problema circunscrito à participação em Havana. Em Londres, por exemplo, a Delegação brasileira foi nomeada somente uma semana antes de embarcar no Rio de Janeiro. Vários delegados, inclusive, conheceram-se durante a Conferência, pois alguns técnicos haviam partido para Londres diretamente dos EUA. Luiz Dodsworth Martins, importante delegado em todas as Conferências, só soube que havia sido designado nas vésperas

da Conferência e afirmava, com razão, que os delegados não haviam sido preparados adequadamente e só na "última hora" estudou-se a posição do país para a reunião (Martins, 1947: 138). Na Segunda Reunião Preparatória, em Nova York, os delegados brasileiros não tinham instrução alguma sobre os assuntos que estavam sendo discutidos (*ibid.*: 143).

Em Havana não foi diferente, pois somente em 10 de novembro, duas semanas antes do início das Conferências, o governo brasileiro indicou seus delegados e somente no dia 17 expediria instruções[33], que, perfunctórias diante da complexa agenda da reunião, não tratavam adequadamente dos principais problemas que a Delegação enfrentaria em Havana, principalmente a questão do assento no Conselho Executivo da OIC. Essas carências, como se sabe hoje, decorreram de um problema ainda mais grave: quando o governo Dutra assumiu, começou-se uma campanha para a extinção de diversos órgãos econômicos que lembravam o caráter ditatorial e intervencionista do antigo regime (Draibe, 1985: 141). Essa reorganização administrativa aprofundou a carência de instituições adequadas que realizassem um diagnóstico da situação econômica do país, a partir do qual poderia formular-se uma política coerente.[34]

A segunda fonte da ação brasileira foi o histórico das posições do país nas reuniões preparatórias. Ainda que diversos pontos pudessem ser resolvidos pelos antecedentes, eles não seriam suficientes para resolver a maioria dos problemas enfrentados em Havana, pois os maiores pontos de disputa não tinham sido discutidos de forma pormenorizada nas conferências anteriores.

A terceira fonte para a definição da ação brasileira em Havana teria que vir dos ajustes decorrentes da troca de informações com as autoridades competentes no Brasil, por intermédio de telegramas e, em casos urgentes, de telefonemas. As próprias instruções eram dadas no sentido de que elas "não podem, nem poderiam ter o caráter de fórmulas rígidas", autorizando a Delegação a submeter à apreciação da Secretaria de Estado qualquer questão, sempre que as instruções deixassem de corresponder aos interesses do Brasil ou constituíssem um obstáculo à continuidade dos trabalhos da Conferência, para que os ajustes necessários fossem realizados.[35] Assim, a comunicação entre a Delegação na Conferência e os órgãos domésticos no Brasil era crucial para dirimir as graves lacunas das instruções específicas e dos antecedentes das outras Conferências.

Apesar da importância dessa fonte, a Delegação brasileira ficaria ilhada na Conferência em diversas ocasiões devido à escassez de interação com os órgãos domésticos no Brasil. Em vários momentos cruciais, os desesperados pedidos de instruções não eram respondidos. Exemplo desse problema aconteceu no final de janeiro de 1948, quando um dos delegados, o General Anápio Gomes, reclamava que a Delegação brasileira não podia mais continuar a esperar pelas instruções do Governo para tomar uma atitude, ainda que provisória, sobre os pontos mais importantes da Carta.[36] Quando o General voltou para o Brasil, não se esqueceu das agruras sofridas em Havana e fez severa crítica ao Itamaraty, afirmando que o "Ministério das Relações Exteriores não respondia sequer as informações que lhe eram solicitadas pelos delegados (...)" (Anônimo, 1948: 5). Além disso, quando o Itamaraty respondia as solicitações de instruções da Delegação, as instruções enviadas não haviam sido formuladas a partir de uma coordenação com outros órgãos da burocracia doméstica, pois as consultas não circulavam no aparelho de Estado. Com isso, diminuía em muito a capacidade de a Delegação articular-se adequadamente na Conferência (Almeida, 1947: 48). Sem uma unidade governamental que acompanhasse, no Brasil, o andamento da Conferência, os pedidos de instruções caíam nos ouvidos moucos da Divisão Econômica do Itamaraty, inapta em seu suporte à Delegação.[37]

A conjunção da inadequação das instruções específicas com o escasso proveito das consultas telegráficas e telefônicas teve um grande impacto no processo decisório da Delegação, pois, sem essas duas fontes cruciais, ela teria uma crescente independência nos ajustes e definições da posição brasileira na questão do assento permanente, sem o devido constrangimento dos órgãos brasileiros. Isso já é visível em Genebra, quando o chefe da Delegação brasileira, o Embaixador Ferreira Braga, avançava a tese de que a Delegação não incomodasse a Secretaria de Estado com relatórios atualizados dos acontecimentos da Conferência, já que

> não havia nenhum órgão capaz de acompanhar as discussões da Conferência, pois os assuntos eram complexos, desconhecidos, e a Divisão Econômica não estava aparelhada, bem como quaisquer outros órgãos da administração.[38]

Em Havana, o problema também foi suscitado quando a Delegação

estava confusa sobre o real objetivo dos telegramas para a Secretaria de Estado – se deveriam ser consultas sobre como a Delegação deveria proceder ou simplesmente comunicações de como a Delegação estava agindo. Depois de muito debate, adotou-se a posição de que se uma decisão era vista pelos delegados como uma vantagem para o Brasil, não era necessária a consulta à Secretaria de Estado sobre o assunto.[39]

A conclusão que se pode tirar aqui é a de que a visão ortodoxa de que a política externa brasileira reflete as crenças, atributos e visões das lideranças políticas, notadamente do Ministro das Relações Exteriores e do Presidente da República, não pode ser considerada no episódio. Como lembra Krasner, o papel relativo das lideranças políticas na definição do processo decisório depende da atenção que estas dão ao tema em questão.[40] O presidente Dutra, pelas fontes disponíveis, não parece sequer ciente das negociações, o mesmo podendo ser dito sobre Raul Fernandes.

Não é possível, por outro lado, utilizar um modelo organizacional calcado na centralidade do Itamaraty ou na batalha das organizações burocráticas dentro do Brasil, pois não existiam rotinas decisórias organizacionais razoavelmente robustas, nem um acompanhamento adequado das negociações por instituições domésticas.

Esse é um caso, portanto, no qual os fundamentos do processo decisório da ação brasileira foram construídos ao longo da própria negociação pela Delegação, caso discutido na literatura (Hollis e Smith, 1986: 280).[41] Ao contrário de uma perspectiva organizacional-burocrática estruturada na interação dos órgãos domésticos, é necessário apreender como essa interação ocorreu no âmbito da própria Delegação. Nesse sentido, pode-se afirmar, utilizando o trabalho de Robert Jervis, que perspectivas organizacionais puras são menos importantes quando os tópicos sob análise não são rotineiros e necessitam de decisões rápidas, como é o caso em estudo (Jervis, 1976: 217).

Para a literatura sobre política externa brasileira, essa é uma questão importante, pois, ao se afirmar que os delegados na Conferência tinham muito mais liberdade decisória do que geralmente se atribui a agentes executivos, está se considerando a idéia de que pode existir um grau de agência (liberdade) maior do núcleo executório das instruções direcionadas para negociações internacionais. Assim, quando se definem,

na instrução para um núcleo executório, os limites de sua autoridade, há sempre um espaço para que ele imprima a sua interpretação, fazendo até que as decisões tomem uma direção não previamente discernível, se considerarmos somente as instruções. Isso, no entanto, não significa que sempre há esse quadro de "instruções reversas"[42] na política externa brasileira, situação na qual é a própria unidade executora da política externa que define o seu próprio papel, pois é uma situação que só pode ser identificada analisando-se casos concretos, sendo impossível fazer generalizações.

Mas como, então, saber o grau de agência das unidades executórias? De acordo com Hollis e Smith, isso é possível focando-se as interações entre os indivíduos no âmbito de um governo (1986: 270). Allison e Zelikow, por seu turno, sugerem que se enfoquem os canais de ação e não as "caixas" organizacionais formais dos governos (1999: 265). Foi com esse método que foi possível reconstruir o sofisticado processo decisório construído pela Delegação brasileira (ver Anexo I).

4. O Brasil e o processo negociador do Conselho Executivo

Com instruções imprecisas e falta de comunicação com os órgãos domésticos, a Delegação brasileira em Havana teve um papel decisivo na definição da posição do país nos complexos itens da agenda da Conferência. Ao lerem-se as atas dessas reuniões, percebe-se que um dos temas que mais geraram conflito foi o do assento no Conselho Executivo.

A questão que deve ser analisada aqui é o grau de prioridade que a Delegação acabou atribuindo ao tema do Conselho Executivo e como isso afetou a dinâmica negociadora no curso das negociações. Nas instruções à Delegação sobre a composição do Conselho Executivo, definia-se tão-somente que, "não sendo possível obter para o Brasil um lugar permanente no mesmo, deverá votar pela aprovação da variante B".[43] Essa variante previa um Conselho Executivo com quinze membros, sendo sete eleitos automaticamente e, da mesma forma que a variante A, não previa o Brasil entre os membros permanentes. A instrução, contudo, silencia sobre a variante C, que tinha a vantagem de afirmar que seriam oito os membros permanentes do Conselho, mas não os definia, deixando para a Conferência

a determinação de quem ocuparia esses lugares.[44] Ao longo da Conferência, a variante C, não considerada com parcimônia nas instruções, apareceu como uma forma factível de dar ao Brasil um assento permanente no Conselho.

Não é possível saber, portanto, qual o grau de prioridade que a Delegação deveria dar à busca do Conselho Executivo na Conferência. Somente quando se analisa a documentação norte-americana é que é possível identificar a centralidade que o tópico teve para os delegados brasileiros. De acordo com um documento posterior à Conferência que examinava a posição de certos países,

> *the primary objective of Brazil was to obtain greater recognition than that accorded Argentine. Attempts to satisfy this objective took form in their desire to obtain a permanent seat on the Executive Board.*[45]

Há no trecho duas questões muito relevantes. Primeiro, de acordo com a análise norte-americana, o objetivo prioritário do Brasil na Conferência estava ligado ao plano do prestígio. Segundo, a busca de um assento permanente no Conselho Executivo estava intimamente ligada à questão do relacionamento do Brasil com a Argentina e a busca desse prestígio. Durante a Conferência, várias vezes, na Delegação norte-americana, discutiu-se essa meta brasileira. O Embaixador Nufer, que teve várias conversas com os delegados brasileiros sobre a questão, afirmaria que tinha a impressão de que

> *Brazil's all-important objective at the Conference is to ensure for itself a seat on the Executive Board of the ITO* […]. *Although they occasionally talk about other matters, their conversations always eventually lead up to the Executive Board and the vital importance Brazil attaches to its becoming a member thereof.*[46]

Essa opinião era compartilhada por toda a Delegação norte-americana, acreditando-se que "[...] *Brazil's most important objective at the Conference is to insure for herself a seat on the Executive Board*".[47] Fica claro, portanto, que o Brasil escolheu a batalha por um assento permanente no Conselho Executivo como o ponto central do seu relacionamento bilateral com os EUA ao longo das negociações, esperando que o apoio norte-americano criaria um Conselho Executivo adequado aos objetivos brasileiros.

Se se considera como central o interesse brasileiro na obtenção de um assento permanente no Conselho Executivo da OIC, é necessário examinar mais detidamente os fatores que explicariam esse interesse, além do processo pelo qual, progressivamente, outros interesses brasileiros acabaram se subordinando à busca desse objetivo ao longo da Conferência.

O principal fator a ser salientado é que a justificativa para a luta por um assento não era baseada em questões vagas de prestígio, legitimidade e afluência. Para os defensores da idéia na Delegação brasileira, a participação do Brasil na direção da OIC traria "facilidades na interpretação e aplicação da Carta Internacional de Comércio."[48] Com efeito, como foi analisado no início do texto, o Conselho Executivo teria grande papel na futura organização, sendo o assento permanente claramente instrumental na defesa dos interesses brasileiros.

Esse fator foi realmente importante na excessiva atenção dada à questão do assento, mesmo quando, em determinados momentos, a tese parecia perdida. Com a falta de instruções claras para defender os interesses nacionais, a Delegação em Havana ficava cada vez mais inerte. Observava-se, cada vez mais, nas reuniões da Delegação, que vários dispositivos da Carta não correspondiam aos interesses do Brasil. A volta para o Brasil e a apresentação de um documento que não respeitava os interesses primordiais da nação era algo que aterrorizava os membros da Delegação, que temiam, com razão, serem acusados de não ter defendido adequadamente os interesses do país. Nesse sentido, o assento traria o consolo necessário para aplacar a esperada ira doméstica contra o resultado das negociações de Havana.

Esse temor fica patente no início de 1948, quando as negociações sobre aspectos institucionais da OIC se aceleraram. Ferreira Braga, chefe da Delegação brasileira, e Otávio Paranaguá, representante do Brasil no importante comitê que lidaria com os artigos referentes ao tópico do Conselho Executivo, procuraram o Embaixador Nufer para discutir o problema do Conselho Executivo. De acordo com Nufer, os delegados teriam falado que, para o Brasil, essa era uma questão crucial,

> *that the prestige of the Brazilian government was involved and that it would be impossible for the Brazilian Delegation to face its government and its congress*

were they to return to Brazil without the assurance that Brazil would be a member of the Board.[49]

Os delegados entendiam, portanto, que, mesmo não conseguindo vitórias em vários dispositivos relevantes da Carta de Havana, com o assento permanente os problemas pareceriam menores, pois o país estaria "em condições de velar por que tais dispositivos não fossem interpretados ou aplicados de maneira a trazer embaraços ao nosso desenvolvimento econômico".[50]

O contemporâneo informado da história da política externa brasileira pode se perguntar: será que casos anteriores tiveram importância na definição da posição brasileira com relação ao assento permanente no Conselho Executivo da OIC? Será que a experiência da Liga das Nações e da criação da ONU informaram as predisposições cognitivas dos delegados brasileiros de alguma forma? Analisando a documentação disponível, não é possível encontrar referências substantivas sobre essa especulação. Há, no entanto, em vários momentos, evidência de que outra experiência teve impacto nos debates da Delegação brasileira: o FMI.

Otávio Paranaguá, um dos delegados de maior hierarquia dentro da Delegação em Havana, era, na época, delegado brasileiro no FMI e, por analogia, essa experiência o tornou extremamente sensível à importância que o Conselho teria para o Brasil no âmbito da OIC. Para ele, "a Conferência [órgão central da OIC, semelhante a Assembléia Geral da ONU] teria apenas uma função honorária, uma espécie de comissão de superintendência"[51], da mesma forma que no FMI, daí a importância de o Brasil conseguir um assento permanente no Conselho Executivo. A experiência do FMI moldou, portanto, as predisposições cognitivas de Paranaguá para que o Brasil buscasse com afinco o objetivo.

Logo no início das negociações sobre o assento permanente, um problema grave apareceria: não era possível identificar, *a priori*, se o Brasil tinha chances de obter um lugar permanente; tudo parecia depender da tenacidade e da estratégia da Delegação nas barganhas entre os temas em negociação na Conferência. Esse problema era agravado pelo fato de a posição brasileira, desde o início, não ser guiada pelas instruções dadas pela Secretaria de Estado. Para suprir essa lacuna, decidiu-se preliminarmente

nas reuniões que o país deveria "manter uma linha coerente com a posição assumida em Londres e Genebra", enquanto aguardava novas instruções.[52]

Convém lembrar, portanto, como o Brasil se posicionou quando se havia discutido a questão em Genebra. Nessa ocasião, não se discutiu detidamente a idéia, mas há um episódio interessante. Em uma reunião com Clair Wilcox, chefe da Delegação norte-americana, Otávio Paranaguá e Ferreira Braga demonstraram preocupação com a questão dos assentos permanentes, afirmando que a melhor fórmula para o Brasil seria a de garantir um lugar permanente para o país e evitar que a Argentina o obtivesse também.[53] A discussão não foi adiante mas, em todo o caso, sem as atas das reuniões da Delegação brasileira em Genebra, é difícil saber como se posicionaram os delegados sobre o tema. A documentação norte-americana, no entanto, permite observar que já havia, naquele momento, um precedente para a defesa de um assento permanente.

Foi com base nesse precedente que o Brasil iniciou suas sondagens sobre a questão do assento permanente no início da Conferência de Havana. Os norte-americanos pareciam inicialmente ambíguos quanto a um possível apoio ao Brasil, já que em sua Delegação havia diferentes posições sobre o ponto. No dia 6 de janeiro de 1948, por exemplo, Ferreira Braga procuraria o Embaixador Nufer, que deu a garantia de que os EUA iriam ajudar o Brasil a conseguir o assento.[54] Essa garantia, no entanto, não podia ser considerada como algo certo, o que fica claro quando lembramos que Schaetzel, outro delegado americano, afirmava no mesmo dia ser impossível atender a demanda brasileira qualquer que fosse a fórmula negociada.[55]

A origem do problema, naquele momento, eram os critérios que seriam utilizados para a seleção dos membros eleitos automaticamente: a participação do país no comércio internacional, o critério geográfico e tipos especiais de economia.[56] O Brasil, de acordo com esses critérios, seria preterido pela Argentina – a importância do comércio internacional era crucial, e o Brasil estava atrás da Argentina nesse indicador. Os delegados brasileiros estavam cientes do problema e acreditavam que, mesmo que o Brasil fosse selecionado entre os oito eleitos automaticamente, quando acontecesse a primeira renovação dos assentos, depois de três anos, o país perderia uma das oito vagas automáticas.

Clair Wilcox trazia justamente essa preocupação, quando, em reunião com Ferreira Braga, afirmava que não poderia garantir ao Brasil uma das oito vagas automáticas. Wilcox foi bem claro ao considerar que se a Argentina entrasse na OIC, devido aos critérios desenhados, ela iria bater o Brasil nos indicadores que davam acesso ao oitavo lugar automático no Conselho Executivo. Por isso, recomendou aos delegados brasileiros pensarem se não seria melhor reduzir o número de membros automáticos para sete, o que acabaria com as chances de o Brasil conseguir o assento, mas, ao mesmo tempo, evitaria que a Argentina o ocupasse em detrimento do Brasil. Ferreira Braga mostrou-se impressionado com essa possibilidade, afirmando que a ocorrência desse problema acarretaria efeitos desastrosos no Brasil.[57]

O dilema da Delegação brasileira era, portanto, ao lutar pelo Conselho Executivo de oito lugares, acabar ajudando a Argentina na ocupação do oitavo assento. De acordo com Lima Campos, delegado brasileiro, a barganha era realmente arriscada, pois, enquanto o Brasil tinha ¼ de probabilidade de conseguir o lugar, a Argentina tinha ¾. O General Anápio Gomes, por sua vez, considerava que a escolha da Argentina não seria tolerada no Brasil e que a situação para a Delegação seria muito constrangedora caso isso ocorresse. Já Otávio Paranaguá acreditava que, para evitá-lo, era necessária a escolha de um critério de composição por eleição, o que aumentaria as chances de o Brasil conseguir o assento.[58]

A Delegação, devido à falta de resposta adequada do Itamaraty às tentativas de consulta, cada vez mais se concentrava na discussão sobre o status brasileiro no Conselho. No dia 20 de janeiro, por exemplo, todos os membros da Delegação participaram de uma reunião em que se discutiu se o Brasil deveria apoiar a tese de Wilcox, de criar um Conselho Executivo com sete lugares, já que o oitavo correria o risco de ser ocupado pela Argentina. Na discussão, um importante problema relacionado ao processo decisório foi exposto pelo delegado Monteiro Barros:

> 1) Se a questão poderia ser apreciada pela Delegação por voto; (...) 3) Se não deve competir ao Chefe da Delegação uma parte predominante na orientação a ser seguida – a responder às mesmas.[59]

Aqui, portanto, seria definido tanto se a Delegação tinha autonomia para já decidir um curso de ação como também qual seria a importância do

Chefe da Delegação, Ferreira Braga, nessa decisão. A maioria dos delegados tendeu, por um lado, para a tese de consulta ao Itamaraty, mas, por outro lado, para já ir apoiando a fórmula do oitavo lugar. Para isso concorreu a afirmação do delegado Dodsworth Martins de que a Argentina já não era mais ouvida "com o mesmo acatamento que antes" pelos outros delegados latino-americanos e o comentário de Paranaguá no sentido de que a economia argentina estava em franca crise.[60] Paranaguá, tranqüilizando a Delegação ante uma possível decisão equivocada por ela tomada, dizia ainda que:

> se o Brasil não ocupasse o oitavo lugar e se levantasse uma celeuma na imprensa brasileira, esta seria dirigida contra o Itamaraty e não contra a Delegação, pois o caso surgirá por ocasião da primeira Conferência e não agora [na Conferência de Havana].[61]

Ou seja, os delegados podiam ficar serenos, pois o peso da responsabilidade recairia no futuro sobre outros, e não sob a Delegação.

Com o andamento do debate, decidiu-se por realizar mais uma consulta ao Itamaraty e por não se tomar qualquer iniciativa contra os oito lugares no Conselho Executivo.[62] Assim, a decisão de consultar o Itamaraty, a forma pela qual se realizaria a consulta e a posição preliminar do Brasil sobre o Conselho foram definidas no âmbito da própria Delegação, onde também definiu-se um rumo de atuação, excluindo aqueles que tornassem impossível conquistar um assento permanente para o Brasil.

Tendo em mente essa definição preliminar da posição brasileira, convém discutir como se deu o processo de subordinação de outros objetivos brasileiros na Conferência de Havana à busca do assento permanente. Pode-se dizer que essa definição decorreu da interação da Delegação brasileira com a norte-americana, em vários jogos de barganha. A documentação mostra que a estratégia norte-americana ao longo da Conferência era a seguinte: ao observarem a crescente oposição dos países latino-americanos àquilo que lhes era de interesse, trocavam, com países moderados como o Brasil, concessões que pudessem diminuir essa resistência latino-americana. De acordo com o Embaixador Nuffer, o tema do assento era uma peça nessa barganha, devido à centralidade que

a questão assumiu para os brasileiros. Para ele, se os EUA dessem algum apoio à pretensão brasileira, o Brasil os seguiria em quase tudo.[63]

Para tentar ganhar o apoio norte-americano na busca do assento permanente, o Brasil alterou, por exemplo, sua posição com relação ao sistema de voto que a OIC teria. Consideramos esse episódio o mais grave de mudança de posição do Brasil na sua pretensão quanto ao Conselho Executivo. Em Genebra, enquanto os EUA apoiavam um sistema ponderado, com base nas estatísticas de comércio, de forma semelhante ao que já existia no FMI, os países em desenvolvimento apoiavam a tese de um voto para cada membro, como no sistema adotado para a Assembléia Geral da ONU. A instrução inicial para a Delegação brasileira era apoiar a tese de um voto por membro, mas, em Genebra, assim como em Havana, a Delegação poderia mudar de posição, mediante prévia autorização da Secretaria de Estado.[64] Os documentos norte-americanos mostram que, em Genebra, enquanto os delegados brasileiro faziam vigorosos discursos no Plenário contra o voto ponderado, na surdina, informavam aos delegados dos EUA que, se estes encontrassem uma maneira de assegurar um assento permanente do Conselho Executivo da OIC para o Brasil e de impedir que a Argentina conseguisse o mesmo, o Brasil votaria a favor da tese norte-americana de voto ponderado.[65]

Em Havana, onde a comunicação com o Itamaraty ficou muito mais difícil, a Delegação teve que definir uma maneira prudente para lidar com o problema. Pelas atas de suas reuniões, é possível observar que a visão que mais se assemelhou à posição tomada foi a de Hélio Cabral, que pregava a indefinição e abstenção no início das negociações sobre a questão do voto na OIC. Para Cabral, a indefinição resultaria na possibilidade de extrair vantagens políticas, principalmente nas conversas com os norte-americanos e ingleses. Assim, com essa posição, o Brasil trocaria sua aquiescência na questão do voto pela "simpatia à nossa pretensão no Conselho Permanente".[66] Esta foi a decisão na Delegação: nas discussões sobre o desenho institucional da futura OIC, a posição brasileira era a de condicionar seus posicionamentos nos debates gerais ao apoio à sua posição com relação à composição do Conselho Executivo.[67]

Outro caso do mesmo tipo de barganha ocorreu no final de janeiro de 1948. É um episódio interessante, pois demonstra como não era consensual a estratégia de subordinar interesses mais concretos ao assento permanente.

No dia 27 de janeiro, Clair Wilcox procurou Ferreira Braga para "historiar os esforços da Delegação norte-americana no sentido de incluir o Brasil entre os países de eleição automática do Conselho Executivo". Wilcox queria, como contrapartida, apoio do Brasil na questão de subsídios, muito importante para o Brasil, principalmente pela política do trigo que o governo procurava implementar. (Pereira, 1946). A barganha foi discutida em reunião da Delegação brasileira. Para o General Anápio Gomes, o Brasil deveria pedir apoio, ainda, na questão de misturas – assim como o tópico dos subsídios, era considerado crucial o direito de misturar farinha de mandioca com o trigo para diminuir o preço do pão. Já Rômulo de Almeida achava que a questão de subsídios era estratégica para o Brasil, não devendo ser objeto de barganha. De acordo com Almeida,

> não se deveria trocar uma vantagem concreta, como a proteção a um produto como o algodão, por uma vantagem decorativa, como certos cargos, na medida em que os obtemos mediante renúncia de interesses diretos [...]. Se tivéssemos que exercer alguma influência sobre os mesmos para sermos incluídos como membro permanente do Conselho Executivo, não seria com o nosso recuo no setor dos subsídios que conseguiríamos tal situação.[68]

Rômulo de Almeida não era uma exceção, pois Alexandre Kafka, apoiando outros delegados, dias antes, reclamava sobre como a prioridade ao assento permanente estava afetando importantes interesses do país e afirmava que a Delegação brasileira não poderia "orientar toda a nossa política nesta Conferência em torno da especulação de um lugar no Conselho Executivo."[69]

Vê-se, assim, que a opção de subordinar vários interesses brasileiros à obtenção do assento permanente foi criticada por alguns delegados, o que mostra que a opção não era consensual. Desta forma, fica a questão: como a tese da busca do assento permanente saiu vitoriosa dos debates da Delegação? Parte da resposta está na forma pela qual o grupo que apoiava a proposta se esforçou para convencer seus colegas, com argumentos técnicos e políticos. A promessa norte-americana de apoiar o Brasil em sua pretensão, feita em janeiro de 1948, foi também importante para que se acreditasse que o objetivo era alcançável, ainda que se soubesse que o Brasil deveria fazer concessões em troca.[70]

Além disso, há que se considerar três fatores relevantes. Primeiro: o chefe da Delegação, Ferreira Braga, era um grande entusiasta da fórmula, o que trouxe a maioria dos delegados oriundos do Itamaraty para a defesa da proposta. Segundo: vários delegados que representavam órgãos importantes do aparelho estatal apoiavam a tese, a exemplo do General Anápio Gomes e de Clóvis Washington.[71] Terceiro: como já foi visto, Otávio Paranaguá, delegado que decidiria a questão do Conselho Executivo, influenciado pela analogia do FMI, apoiava irrestritamente a tese do assento permanente (ver Anexo 2).

O grupo que não concordava com a fórmula era menos numeroso. Além disso, contava com poucos membros de alta burocracia. Em sua maioria, eram representantes da sociedade civil, com status de assessores e não de delegados; não tinham grandes chances de reverter as diretrizes articuladas pelo núcleo de decisão da Delegação. Deixaram para a posteridade, no entanto, o registro de suas críticas.

Apoiado pelos membros mais importantes da Delegação, Ferreira Braga teve muita independência para tratar da questão, notadamente nas conversações com os norte-americanos. O diplomata, porém, não se sentiu à vontade para tomar, logo de início, atitudes independentes. No início de fevereiro, quando as importantes consultas feitas ao governo permaneciam sem resposta, Ferreira Braga continuava esperando receber novas instruções por via telegráfica.[72] Ao não recebê-las, o Embaixador decidiu ligar para o Ministro Raul Fernandes. Ferreira Braga relata que não foi possível encontrá-lo e que tentou, então, contactar, em casa, o Secretário Geral do Itamaraty, Hildebrando Accioly. Foi somente nesse momento que foi enviado um telegrama da Chancelaria com instruções para a fase final de negociações, o que não resolveu os problemas da Delegação, pois as instruções eram excessivamente genéricas para lidar com os problemas pontuais e práticos que se enfrentavam.[73]

Sem orientação específica, Ferreira Braga reuniu-se com um delegado norte-americano em 16 de fevereiro de 1948, quando o informou de que o Brasil provavelmente ficaria com um dos dez assentos não-automáticos, mas que se o país obtivesse um dos assentos automáticos (permanente), a Delegação se veria particularmente forte para apaziguar qualquer oposição à Carta. Braga pediu, inclusive, que os norte-americanos confirmassem por

escrito o apoio informal que já davam ao Brasil. No caso de não conseguir o assento automático, pelo menos os delegados poderiam apresentar ao governo uma prova de que, durante a Conferência, a Delegação teve o apoio norte-americano.[74]

No dia 20 de fevereiro a última menção é feita na Delegação sobre uma nova tentativa de conseguir orientações precisas sobre a questão. Sem orientações mais precisas vindas do Brasil, adotou-se uma decisão instruída pelo próprio debate.[75] Como os delegados contrários à estratégia brasileira de busca de um assento permanente já tinham sido isolados, Ferreira Braga ficou livre para subordinar aspectos indefinidos da posição brasileira ao que lhe parecia mais representativo dos interesses do país – o assento permanente.

No mesmo dia, ele informou ao Embaixador Nufer que havia decidido, reverter a posição brasileira com relação a importante proposta de emenda sobre misturas, ignorando as instruções do governo brasileiro. Com isso, Ferreira Braga subordinou definitivamente a posição brasileira no importante tópico à busca pelo assento permanente.[76]

A estratégia de Ferreira Braga de fazer concessões, mesmo em temas importantes para o país, na expectativa de conseguir o apoio americano à demanda de um assento permanente para o Brasil em detrimento da Argentina parecia estar dando certo. Isso fica claro quando observamos na documentação americana que Clair Wilcox já era de opinião que se devia evitar que a Argentina ocupasse a oitava vaga dos assentos automáticos no lugar da União Soviética.

A Delegação norte-americana passou a defender, então, que as estatísticas de comércio, sozinhas, não deveriam ser decisivas para a escolha da oitava vaga permanente no Conselho. Também acertaram com Ferreira Braga que ele iria procurar os delegados cubanos, chineses e peruanos, membros de um *Working Group* que estudava a questão do Conselho Executivo para pedir apoio à pretensão brasileira. Os delegados norte-americanos, por seu turno, pediriam para os delegados cubanos e chineses o apoio à demanda brasileira, no que foram bem-sucedidos.[77]

O fim melancólico da Conferência, no dia 24 de março, não colocaria um ponto final na questão da composição do Conselho Executivo (Brown, Jr., 1950: 146). O Artigo 78 e o Anexo "L" da Carta de Havana trouxeram

os critérios pelos quais seriam selecionados os membros automáticos e os rotativos do órgão. A falta de ratificação pelo Congresso norte-americano resultou no fim de toda arquitetura negociada em Havana, acarretando, inclusive, a impossibilidade da escolha dos membros do Conselho Executivo. Mesmo assim, não deixa de ser relevante a forma pela qual o Brasil, pouco a pouco, foi subordinando seu modesto capital de negociação para conseguir um assento automático no Conselho Executivo da OIC.

Conclusão

O período do governo Dutra foi bastante complexo. O Brasil retornava à vida democrática depois de vários anos de ditadura; sofria uma grande turbulência política e ideológica; tentava, também, desmobilizar sua economia e sociedade dos rumos que até então eram ditados pelo esforço de guerra; e, por fim, sofria toda a sorte de pressão e influência de um complexo contexto internacional. Apesar desse quadro, a historiografia, em geral, não foi benevolente em sua avaliação sobre os governantes e as políticas públicas da época – aduziu-lhes um ar ingênuo e perdulário, que teria avertido o país do desenvolvimento varguista para a estagnação liberal.

Nesse curso interpretativo, houve simplificações muito grandes, principalmente sobre as supostas idéias e percepções dos governantes do período. Demonstramos, ao longo da segunda seção, como as crenças desses agentes estavam longe da escravização ideológica imputada pela historiografia tradicional. Na verdade, as políticas liberais, pelo menos no domínio da política comercial, estavam intimamente ligadas ao problema inflacionário – e não a uma visão ingênua das relações econômicas internacionais. Também foi salientado que essa característica mais liberal foi progressivamente sendo descartada por um crescente viés protecionista do governo. O mais importante, no entanto, é que a ação desses homens, notadamente o Presidente Dutra e o Ministro Raul Fernandes, não teve impacto nas negociações da Conferência de Comércio e Emprego de Havana.

Utilizando-se de uma abordagem organizacional-burocrática modificada, buscou-se, aqui, compreender o processo decisório que definiu a posição brasileira em Havana, para entender como o Brasil, progressivamente, atrelou vários de seus objetivos à demanda do assento permanente no Conselho Executivo da OIC. Viu-se que instruções muito genéricas e falhas

na comunicação entre o Rio de Janeiro e Havana fizeram que as decisões acabassem sendo tomadas na própria Delegação brasileira na Conferência, favorecendo as posições defendidas por aqueles hierarquicamente superiores dentro dessa unidade decisória.

Deve-se colocar em perspectiva o papel do Itamaraty nesse processo, pois não se pode afirmar que não respondia aos pedidos de instruções por falta de interesse. Na verdade, o que existia era uma sobrecarga de demanda sobre o Ministério, o que não permitia uma preparação adequada para as Conferências internacionais do período. De acordo com um diplomata brasileiro, em 1947, ano em que se iniciou a Conferência, estavam programadas quarenta e três reuniões internacionais importantes das quais o Brasil deveria participar, uma demanda com a qual o aparelho governamental brasileiro não estava preparado para lidar.[78] Dessa forma, a falta de eficiência da diplomacia econômica ligava-se intimamente aos problemas organizacionais da administração pública brasileira.[79]

A indefinição da política econômica era outro fator que dificultava o trabalho dos delegados.[80] Como foi assinalado no início do texto, o governo Dutra foi ambivalente e inconsistente na definição da política de comércio exterior, deixando os responsáveis pela condução das negociações externas em situação difícil nas reuniões internacionais. O resultado foi o que um observador identificou como "falta de objetivos firmes a defender [...] e a tomada de responsabilidades que se chocam com a política interna ou que o país não é capaz de cumprir" (Almeida, 1947: 48).[81]

Enfim, partindo-se para o exame da contribuição dos argumentos expostos para a literatura que busca refletir sobre os vários episódios de busca de postos de alto perfil internacional em que o governo brasileiro envolveu-se, tentando ocupar "assentos permanentes" em órgãos restritos de organizações internacionais, podemos destacar alguns aspectos importantes. O primeiro é a grande predisposição de, ao buscar tal objetivo, iniciar-se, no momento em que são necessárias barganhas com outros países, um processo de subordinação de outras metas da política externa brasileira à ambição procedimental de liderança. Isto é particularmente delicado se considerarmos que o capital de barganha de um país como o Brasil é bastante limitado, podendo as concessões que o país tenha que fazer para alcançar o apoio de outros países, muitas vezes, ferir interesses importantes.

Em segundo lugar, convém ressaltar que, enquanto as eventuais concessões são imediatas, o resultado da barganha projeta-se no futuro. Há, nessa dinâmica, portanto, um grande risco, já que o objetivo visado pode não ser alcançado por depender de fatores exógenos aos termos da negociação. Com esse processo de subordinação, com o passar do tempo, fica cada vez mais difícil demover os negociadores da busca do assento, pois, caso se desista da estratégia, as concessões já feitas em troca de apoio à pretensão serão associadas à "gratuidade" de uma tese fracassada.

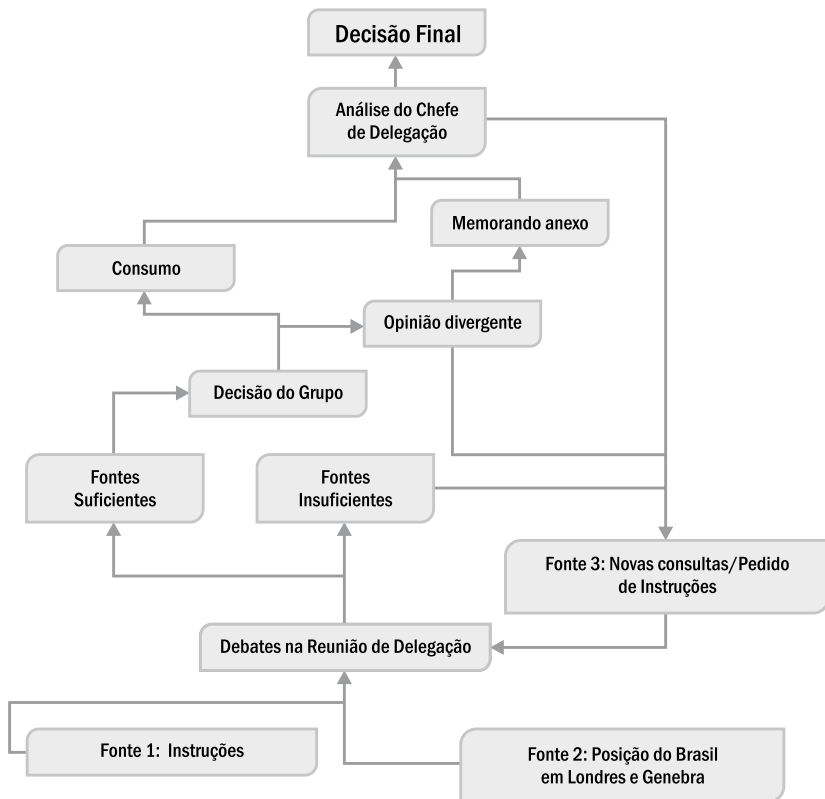
Podemos falar também de um processo de fechamento cognitivo prematuro dos decisores. Robert Jervis analisa bem essa questão. De acordo com o autor, a organização inicial das crenças e estímulos tem papel importante na estruturação das percepções futuras nos decisores. A partir do momento em que uma crença é acomodada, há uma tendência de suprimir informações discrepantes e valorizar ou distorcer outras para acomodar as expectativas desse sistema de crenças "congelado". Em um ambiente decisório, isso resulta em uma predisposição de evitar o reexame de objetivos, mesmo quando estes deixam de ser factíveis ou até mesmo já começam a se demonstrar deletérios (1976, 187-202). Foi o que ocorreu em Havana: depois que os principais delegados se convenceram de que o assento permanente era factível e necessário, o cálculo assento permanente/outros interesses do Brasil não foi refeito. Se, a princípio, o assento era um meio para se alcançarem objetivos claros e definidos, com o fechamento cognitivo prematuro, ele se transformou em um fim em si mesmo.

Um terceiro ponto relevante está em uma questão metodológica e teórica. Em qualquer trabalho acadêmico é sempre um pré-requisito fundamental o exame do que já foi discutido pela literatura. Na área de política externa brasileira, notadamente na literatura tradicional sobre o período Dutra, há um viés muito grande sobre o poder de agência do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores, tendo ambos grande poder na determinação externa do país. Deve-se, antes de já partir dessa premissa, realizar uma reflexão sobre como a atuação dos níveis executórios do processo decisório podem ter impacto na política externa brasileira e se a unidade decisória e a executória circunscrevem-se ao Itamaraty.

Por fim, entendemos que o caso estudado neste trabalho ilumina os perigos que o insulamento da unidade de decisão pode acarretar na formulação da política externa brasileira. Em Havana, dilemas importantes

ficaram circunscritos aos debates da Delegação. Sem uma participação mais ponderada do Parlamento e da sociedade, as decisões foram realizadas ao largo de uma definição mais sofisticada do interesse nacional e de qual seria a melhor estratégia para realizá-lo. Apesar da discordância de vários delegados, que apontavam os riscos da barganha estabelecida para alcançar o assento permanente no Conselho Executivo da OIC, a barganha prosseguiu. A opinião dos delegados mais bem posicionados na Delegação saiu vencedora.

ANEXO I

Esboço do Processo Decisório da Ação Brasileira na Conferência de Comércio e Emprego de Havana (1947-1948)

Fonte: Atas das reuniões de Delegação do Brasil em Havana.

ANEXO II

Delegados brasileiros:
Ministro Antônio de Vilhena Ferreira-Braga (MRE),
General Anápio Gomes (Coordenação de Mobilização Econômica),
Clóvis Washington (Ministério da Fazenda),
Aldo Batista Franco (Confederação Nacional do Comércio),
Secretário Octávio Dias Carneiro (MRE),
Secretário Antônio Francisco Azeredo da Silveira (MRE),
Cônsul Gil Guilherme de Moraes (MRE),
Cônsul Carlos dos Santos Veras (MRE),
Luís Dodsworth Martins (Diretor do Instituto Econômico do Rio de Janeiro),
Arthur Ferreira Reis (?),
Walter Blomyer (Ministério da Fazenda),
Humberto Bastos (Não era do MRE),
Secretário Roberto de Oliveira Campos (MRE),
Glycon de Paiva (Ministério da Agricultura),
Teotônio de Albuquerque (Professor da Faculdade de Direito de São Paulo),
Eduardo Lopes Rodrigues (Ministério da Fazenda),
Rômulo de Almeida (Confederação Nacional da Indústria),
Octávio Paranaguá (Diretor Executivo Suplente, FMI),
José Garrido Torres (Consulado Brasileiro em Nova York),
Aloísio Lima Campos (?),
Alexandre Kafka (Professor da Escola de Sociologia e Ciência Política de São Paulo),
Nunes Guimarães (Ministério da Fazenda)
Theofilo de Andrade (?).

Fonte: ARC, Cópia da correspondência oficial de Ferreira Braga para Secretaria de Estado relatando a primeira semana de atividades da Conferência. Havana, 28/11/1947, 7.10.10), Pasta 1.

Notas

1 Luiz Felipe Lampreia, “A Reforma do Conselho de Segurança”, *Folha de São Paulo*, 31/8/1997.

2 Para uma síntese sobre a questão na década de 90 até os dias atuais, ver Arraes, 2005.

3 “[...] a suposta deformação liberal, que muitos dos autores mencionados gostariam de ver confirmada na teoria e na prática da diplomacia econômica do governo Dutra, não encontra suportes muito visíveis na realidade” (Almeida, 1996: 193).

4 A política governamental seria entendida como uma analogia com "*intelligent, coordinated acts of individual human beings*" (Krasner, 1972: 159).

5 De acordo com Allison e Zelikow, "[*to*] *explain why a particular formal governmental decision was made, or why one pattern of governmental behavior emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel of the confusion*" (1999: 257). Esses autores apresentam as seguintes questões como centrais: "*(1) Who plays? (2) What determines each player's stand? (3) How are players' stands aggregated to yield governmental decisions and actions?*" (*ibid*., 1999: 390). Christopher Hill, por seu turno, destaca a questão: "*Who governs, in foreign policy*? (2003: 53).

6 A primeira foi realizada em Londres, entre outubro e novembro de 1946; a segunda, em Nova Iorque, entre janeiro e fevereiro de 1947; e a terceira, em Genebra, entre abril e outubro de 1947.

7 Algo comparável talvez sejam os painéis no início do funcionamento do GATT (Dam, 1970: 351-75; Hudec, 1975: 185-90, 1998).

8 Émportante ressaltar que Gerson Moura considera que inicialmente houve no governo Dutra uma despersonalização do processo decisório, mas sua perspectiva ainda abraça uma perspectiva bastante calcada na unidade do Estado (Moura, 1990).

9 Estados Unidos, National Archives, College Park, Maryland (NA). Airgram from Lisbon to the Secretary of State, December 13, 1945, Records of the Dept. of State Political Relations, US & Brazil (1945-1959), Decimal File 711.322/4-2346 to File 611.324/4-650, Roll nº 1.

10 "Dutra Says Brazil Will Re-Establish Full Democracy", *The New York Times* (NYT), December 30, 1945.

11 Brasil, *Diário do Congresso Nacional*, *Plenário*, 23/7/1948, p. 5989.

12 Brasil, Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI-Rio), Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 4/1947/Anexo nº 1, Ata da reunião de 13/12/1947, Conferência de Comércio e Emprego (CCE), Ofícios 1947-1948.

13 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 10/1947/Anexo Único, Ata da Reunião de 16/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

14 "New Party in Brazil: Social Democrats Back Dutra and Liberal Program", NYT, May 10, 1945, p. 5 (s/a). Falava-se que o governo vivia, em seu início, "a oscilar entre o liberalismo e os ensaios frustrados de economia dirigida."

15 "Brazil Maps Price Curbs: President Revives Board to Stop Food Speculation", NYT, March 8, 1947.

16 "Brazil Spurs Price Fight: May Permit Shoe Imports as Step to Cut High Profits", NYT, April 23, 1947. Essas demandas eram feitas principalmente pelas classes comerciais. Ver também: "As Classes Produtoras e a Situação Econômico-Financeira do País", *Jornal do Commercio* (JC), 19 e 20/5/1947.

17 "Dutra Warns Cabinet on Brazil's Price Rise", NYT, March 1, 1947. O tópico ocupava o lugar central da sua mensagem presidencial de 1946.

18 Ver o caso das indústrias têxteis em São Paulo em "A Situação Econômica de São Paulo", AJC, 12 e 13/5/1947.

19 "Herança Trágica", AJC, 20/6/1947.

20 "Brazilian Industry: Seeks Government Protection", WSJ, March 26, 1945.

21 NA, Tel. 691, July 25 1947, Departament of State to AmConsul, Geneva. (Secret), RG 43, RICCE, US Delegation File, Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box nº 135.

22 "New Ministry Proposed: Brazilians Advocate Portfolio of National Economy", NYT, June 22, 1947.

23 Jesus Soares Pereira fez parte do núcleo nacionalista que chegaria ao poder no segundo governo Vargas, por intermédio da Assessoria Econômica da Presidência. (Sola, 1998: 145).

24 Ver AJSL, "Acesso às máquinas (de um observador econômico)", [1946?], PI.PE.1945/46.00.00/29, Pasta 1; "Realismo (de um observador econômico), 19/11/1946., PI.OE.1946.11.19, Pasta 2.

25 Ver, por exemplo, a atuação do deputado nas discussões sobre um empréstimo do Banco Mundial para a Light, *Diário do Congresso Nacional*, 9/7/1948, pp. 5440-5447.

26 "Foreign Plans Complicate Tariff-Cutting", *The Washington Post*, September 16, 1946; Almeida, 1947: 36; Kafka, 1998: 53; Phillips, 1946: 92).

27 NA, "Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development", Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948, Secret. March 30, 1948, RG 43 Records of International Conferences, Commissions, and Expositions (RICCE), Havana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.

28 "*For obvious reasons the Brazilians were constantly fearful of being accused of maintaining too friendly relations with the U.S.*", Analysis of Latin American proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development, Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948, Secret. March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Havana, Box nº 144.

29 NA, Schaetzel to Wilcox, "Brazilian Attitude and Tactics at the Conference", January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan, Habana, Box nº 147.

30 "[...] *the 'maker' of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government*" (Allison e Halperin: 1972, 42). Ver também Clifford (2004: 92-93.

31 Ver, sobre essa "centralidade", Cheibub (1989: 127).

32 AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios, 1947-1948.

33 NA, Tel. 2750, Rio de Janeiro to Secretary of State, November 10, 1947, RG 43 RICCE, Pre-Havana Miscellaneous to Havana Conference (Publicity), Box nº 145.

34 A conseqüência específica desse problema está expressa no editorial do *Observador Econômico e Financeiro*: "desta confusão surge aquilo que constitui quase norma de nossas delegações no estrangeiro, a consideração apressada de problemas importantíssimos, o estudo aligeirado dos nossos interesses e a falta de fundo técnico disponível pelos delegados, de tal maneira que jamais obtemos quanto poderia o país obter se disciplinasse e investigasse previamente e por meios legítimos o objeto da discussão" (s/a, 1946: 3). Rômulo de Almeida reputaria à "anarquia administrativa" a responsabilidade pela falta de preparo da delegação brasileira em Londres e Genebra (Almeida, 1947: 43).

35 ARC, "Conferência de Comércio e de Emprego, Instruções", 17/11/1947, 10.10

36 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 6 e último, Ata da reunião de 31/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

37 Convém notar que foi sugerida a constituição de uma comissão assessora, composta de representantes dos vários ministérios para auxiliar o Itamaraty no apoio à delegação. AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

38 AHI-Rio, Rômulo de Almeida para Rubens Ferreira de Mello (Chefe do Departamento Econômico e Consular), 27/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

39 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1947/Anexo Único, Ata da reunião de 11/12/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

40 De acordo com o autor, "[*the*] *ability of bureaucracies to independently establish policies is a function of Presidential attention*" (Krasner, 1972: 168).

41 Morton Halperin, por exemplo, demonstra que instruções específicas para oficiais atuando sobre determinado assunto são comumente ignoradas e, por vezes, as decisões tomadas são contrárias as instruções específicas recebidas (1974: 270).

42 A idéia de "instruções reversas" está no trabalho de Ricardo Caldas (1998: 52-3).

43 ARC, CCE, Instruções. À delegação do Brasil junto à Conferência de Comércio e Emprego, em Havana, 17/11/1947, 47.10.10 d/md. Pasta I.

44 Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development (adopted by the Preparatory Committee 22 August 1947), E/PC/T/186, 10 September 1947.

45 NA, "Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development", Habana (21 November 1947 to 24 March 1948), Secret, March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.

46 NA, Nufer to Clayton, Clair Wilcox, January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.

47 NA, Schaetzel to Wilcox, "Brazilian Attitude and Tactics at the Conference", January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.

48 AHI-Rio, Carta de Anápio Gomes, Arthur Cesar Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

49 NA, Memorandum of Conversation. Ferreira Braga, Octávio Paranaguá, Albert F. Nufer, "Brazil's desire to become a member of the executive board", January 3, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº. 147.

50 AHI-Rio, Anápio Gomes, Arthur Cesar Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

51 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 1/1947/Anexo nº 4, Ata da reunião de 27/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

52 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 2/1947/Anexo nº 1, Ata da reunião de 2/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

53 NA, Wilcox to Kellog, Leddy and Bronz, July 11, 1947. RG 43 RICCE, Subject file on the Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Charter, Miscellaneous to Memoranda, Box nº 133.

54 NA, Nufer to Clair Wilcox and J. Robert Schaetzel. January 5, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.

55 NA, Schaetzel to Wilcox, "Brazilian attitude and tatics at the Conference", January 6, 1948. RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box nº 147.

56 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/ nº 5/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 7/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

57 NA, Memorandum of Conversation, Ferreira Braga, Head of Brazilian Delegation, Wilcox, Ambassador Nufer, January 9, 1948 RG 43, RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 14.

58 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 5/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 7/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

59 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 20/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

60 O fim da liderança argentina sobre o bloco latino-americano também é informado por um relatório norte-americano: NA, "Analysis of Latin American Proposals, Tactics and Behavior at the United Nations Conference on Trade and Development" (Habana, 21 November 1947 to 24 March 1948), Secret, March 30, 1948, RG 43 RICCE, Habana Conference, General to Interim Commission, ITO Post Habana, Box nº 144.

61 A Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro notava, em 1947, como a Delegação Brasileira era sensível às possíveis críticas que poderia sofrer. NA, Tel. 985, July 29, Rio de Janeiro To Secretary of State, RG 43 RICCE, US Delegation File, Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box nº 134.

62 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 1, Ata da reunião de 20/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

63 NA, Nufer to Clayton, Clair Wilcox, January 6, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box nº 147.

64 ARC, "Conferência de Comércio e de Emprego. Instruções", 17/11/1947, 47.10.10.

65 Minutes of General Staff Meeting. July 16, 1947. A posição brasileira foi reiterada várias vezes, como atestam as minutas da delegação norte-americana do dia 18 do mesmo mês. NA, RG 43 RICCE, US Delegation File-Second Preparatory Committee Meeting, 1946-1947, Box nº 133.

66 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 7/1947/Anexo único. Ata da reunião de 9/12/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

67 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 10/1947/Anexo único, Ata da reunião de 12/11/1947, CCE, Ofícios 1947-1948.

68 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 4, Ata da reunião de 27/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

69 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 5/1948/Anexo nº 2, Ata da reunião de 9/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

70 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 9/1948/Anexo nº 4, Ata da reunião de 27/1/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

71 AHI-Rio, Anápio Gomes, Arthur César Ferreiras Reis e Clovis Washington. Havana, 4/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

72 AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 11/1948/Anexo nº 4, Ata da reunião de 6/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

73 É o que se pode deduzir pela falta de referências ao telegrama nos debates. AHI-Rio, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 11/1948/Anexo nº 7, Ata da reunião de 13/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

74 NA, Nufer to Clayton, Wilcox and Kellog, February 16, 1948, RG 43 RICCE, Trade, Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box nº 147.

75 AHI-Rio, CDO, Delegação dos Estados Unidos do Brasil/Havana/nº 11/1948/Anexo nº 9, Ata da Reunião de 20/2/1948, CCE, Ofícios 1947-1948.

76 NA, Nufer to Wilcox, "Conversation with Minister Braga", February 20, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade-Germany and Japan Habana, Box nº 147.

77 NA, Memorandum of Conversation, "Brazil and Argentina as Members of the Executive Board", Annex of Memorandum from Nufer to Clayton, Wilcox and Kellog, February 16, 1948, RG 43 RICCE, Trade-Final Outcome Habana to Trade, Germany and Japan Habana, Box nº 147.

78 AHI-Rio, Alarico Silveira Júnior para o Chefe da Comissão de Organismos Internacionais. 13/2/1947, Comissão de Organismos Internacionais (COI), 1947.

79 Rômulo de Almeida utilizava o mote muito adequado de que “sem organização interna, não há diplomacia econômica” (Almeida, 1947: 48). Ver também AJSPS, Jesus Soares Pereira da Silva. Política econômica governamental. 27/9/1946. JSP.PI.OE.1947.12.17. Pasta 2.

80 Jesus Soares Pereira afirma que a deficiente preparação dos delegados em Londres era reflexo da “falta de conhecimento da política econômica que o governo do Brasil se propõe adotar, principalmente em matéria de comércio exterior”. AJSP, “Acesso às máquinas (de um observador econômico)”, [1946?], PI.PE.1945/46.00.00/29, Pasta 1.

81 *Idem*, (Anônimo, 1947).

Referências bibliográficas

Arquivos

Arquivo Azeredo da Silveira, CPDOC, Rio de Janeiro (AAS).
Arquivo Roberto Campos, CPDOC, Rio de Janeiro (ARC),
Arquivo Jesus Soares Pereira, CPDOC, Rio de Janeiro (AJSP),
Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI-Rio),
GATT. Séries E/CONF.2 e ICITO, www.wto.org.
National Archives, College Park, Maryland, EUA (NA).

Jornais e Revistas:

Folha de São Paulo (FSP),
Jornal do Brasil, Rio de Janeiro (JB),
Jornal do Commercio, Rio de Janeiro (JC),
O Globo, Rio de Janeiro,
O Jornal, Rio de Janeiro,
O Observador Econômico e Financeiro, Rio de Janeiro,
The New York Times (NYT),
The Wall Street Journal, Nova Iorque (WSJ)

Livros, Artigos e Teses

AARONSON, Susan A. (1993), “For the People, but not by the People: a History of the International Trade Organization (ITO)”, (Ph.D. Dissertation). Baltimore, The Johns Hopkins University.

_____. (1996), *Trade and the American Dream: a Social History of Postwar Trade Policy*. Lexington, The University Press of Kentucky.

ABREU, Marcelo Paiva de. (1996), "O Brasil e o GATT: 1947-1990", *in* Albuquerque, José Augusto Guilhon de. *Sessenta Anos de Política Externa. 1930-1990*. Volume II: *Diplomacia para o Desenvolvimento.* São Paulo, Cultura Editores Associados, pp. 201-218.

ALLISON, Graham T (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *in* Viotti, Paul R. e Kauppi, Mark V (1999). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York, Macmillan Publishing Company, pp. 342-374.

ALLISON, Graham T. e HALPERIN, Morton H. (1972), "Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications". *World Politics*, vol. 24, nº Supplement: *Theory and Policy in International Relations*, p. 40-79.

ALLISON, Graham T. e ZELIKOW, Philip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (1996), "A Diplomacia do Liberalismo Econômico", *in* Albuquerque, José Augusto Guilhon de, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990).* Volume I: *Crescimento, Modernização e Política Externa.* São Paulo, NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, pp. 173-210.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1999), *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.

ALMEIDA, Rômulo de (1947). "O Brasil e a Conferência de Comércio". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.XII, nº 132, pp. 34-48.

Anônimo (1946), "Política externa". *O Observador Econômico e Financeiro*, vol. XI, nº 128, pp. 3-4.

Anônimo (1947), "O Brasil no Exterior". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XII, nº 138, pp. 3-4.

Anônimo (1948), "De Havana a Bogotá". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XIII, nº 146, pp. 5.

ARRAES, Virgílio Caixeta (2005), "O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos Anos 90 a 2002". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, nº 2, pp. 152-168.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2003), "O Presidente Desiludido: Pêndulo de Política Econômica no Governo Dutra (1946-1951)", *V Congresso Brasileiro de História Econômica. Caxambu*, Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/abphe2003/066.htm>. Acesso: 23 de agosto de 2006.

BREDA DOS SANTOS, Norma (2003), "Diplomacia e Fiasco. Repensando a Participação Brasileira na Liga das Nações: Elementos para uma Nova Interpretação", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, nº 2, pp. 87-112.

BRONZ, George (1949), "The International Trade Organization Charter". *Harvard Law Review*, vol. 62, nº 7, pp. 1089-1126.

BROWN JR, William Adams (1950), *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (1998), *Brazil in the Uruguay Round of the GATT: the Evolution of Brazil's Position in the Uruguay Round, with Emphasis on the Issue of Services*. Aldershot, Ashgate.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

CHEIBUB, Zairo Borges (1984), *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty* (Mestrado), Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

_____ (1985), "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, vol. 28, nº 1, pp. 113-131.

_____ (1989), "A Carreira Diplomática no Brasil: o Processo de Burocratização do Itamaraty". *Revista de Administração Pública*, nº 2, pp. 97-128.

CLIFFORD, J. Garry (2004), "Bureaucratic Politics", *in* Hogan, Michael J. e Paterson, Thomas G. *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-102.

CORTNEY, Philip (1949), *The Economic Munich. The ITO Charter, Inflation or Liberty? The 1929 Lesson.* New York, The Philosophical Library.

DAM, Kenneth W (1970), *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

DIEBOLD JR, William (1952), *The end of the ITO*. Princeton, Department of Economics and Social Institutions (Princeton University).

DRAIBE, Sônia (1985), *Rumos e Metamorfoses: um Estudo sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialiação no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

DREZNER, Daniel W. (2000), "Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy". *International Organization*, vol. 44, nº 4, pp. 733-749.

DUTRA, Eurico Gaspar (1978), "Mensagem Presidenciais de Eurico Gaspar Dutra", *in* Câmara dos Deputados, *Mensagens Presidenciais (1947-1964).* Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 29-54.

FONTAINE, Roger Warren (1970), "The Foreign Policy-Making Process in Brazil", (Ph. D. Dissertation). The Johns Hopkins University.

GARCIA, Eugênio Vargas (2000), *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre/Brasília, Ed. da Universidade (UFRGS) e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

_____ (2006), *Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na Década de 20*. Brasília, Editora Universidade de Brasília e FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão).

GARDNER, Richard N. (1956), *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*. Oxford, Clarendon Press.

GERSCHENKRON, Alexander (1947), "Russia and the International Trade Organization". *The American Economic Review*, vol. 37, nº 2, pp. 624-642.

GORDON, Margaret S. (1949), "The Character and Significance of the General Commitments that Nations Will Make Under the ITO Charter". *The American Economic Review*, vol.39, nº 3, pp. 241-251.

GRAZ, Jean-Christophe (1999), *Aux Sources de l'OMC la Charte de la Havane – 1941-1950*. Genève, Librairie Droz S.A.

HALPERIN, Morton H (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. (1989), "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an Empirical Inquiry". *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 4, pp. 361-387.

HILL, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York, Palgrave Macmillan.

HOLLIS, Martin e SMITH, Steve (1986), "Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making". *British Journal of Political Science*, vol. 16, nº 3, pp. 269-286.

HUDEC, Robert E (1975), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York, Praeger Publishers.

_____ (1998), "The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure", *in* Bhagwati, Jagdish e Hirsch, Mathias, *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honour of Arthur Dunkel.* Heidelberg and New York, Springer-Verlag, pp. 101-120.

JACKSON, John Howard (1969), *World Trade and the Law of GATT: a Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*. Indianapolis, Bobbs-Merrill.

JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press.

KAFKA, Alexandre (1998), *Depoimento.* Brasília, Secretaria de Relações Institucionais do Banco Central do Brasil.

KNORR, K. E. (1947), "The functions of an International Trade Organization: Possibilities and Limitations". *The American Economic Review*, vol.37, nº 2, pp. 542-553.

KRASNER, Stephen (1972), "Are Bureaucracies Important (or Allison Wonderland)?". *Foreign Policy*, vol.7, nº XXX, pp. 159-179.

LANDAU, George D. (2003), "The Decision-Making Process in Foreign Policy: the Case of Brazil", *Policy Papers on the Americas*, vol. 14, Study 4.

LEFF, Nataniel H. (1968), *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, John Wiley & Sons, Inc.

LINS, Álvaro (1996), *Rio-Branco: (o Barão do Rio Branco): Biografia Pessoal e História Política*. São Paulo, Editora Alfa Omega.

LOFTUS, John A (1949), "Permanent Exceptions to the Commercial Policy Provisions of the ITO Charter". *The American Economic Review*, vol.39, nº 3, pp. 261-268.

MARTINS, Luiz Dodsworth (1947), "O Brasil na Conferência Internacional de Comércio e Emprego". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.XII, nº 134, pp. 138-144.

_____ (1950), *A Carta de Havana e a Cooperação Interamericana*. Rio de Janeiro, Of. Gráfica do "Jornal do Brasil".

MAY, Ernest R. (1984), "Writing Contemporary International History". *Diplomatic History*, vol. 8, nº 2, pp. 103-113.

MILLER, James N. "Personality, Ideology and Interest in the Origins of the Modern World Trading System: the Case of Stafford Cripps and Will Clayton". (Paper presented to the Historical Society Annual Conference – "Historical Reconstructions". Atlanta, America). Disponível em: <http://www.bu.edu/historic/abstracts/Miller.htm>. Acesso: 20/8/2004.

MOURA, Gerson (1990), *O Alinhamento sem Recompensa: a Política Externa do Governo Dutra*. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

_____ (1991), *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil Durante e Após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA, Jesus Soares (1946), " O Trigo: um Problema Nacional". *Observador Econômico e Financeiro*, vol.10, nº 123, pp. 66-76.

PHILLIPS, Hudson (1946), "Conferência Mundial de Comércio". *Observador Econômico e Financeiro*, vol. XI, nº 130, pp. 91-99.

SCHLESINGER, Stephen (2003), *Act of Creation: the Founding of the United Nations*. Cambridge (US), Westview Press.

SILVA, Alberto da Costa e (2002), "O Barão do Rio Branco e a Modernização do Brasil", *in* Cardim, Carlos Henrique e Almino, João. *Rio Branco, a América do Sul e a Modernização do Brasil.* Rio de Janeiro, EMC, pp. 281-288.

SOLA, Lourdes (1998), *Idéias Econômicas, Decisões Políticas: Desenvolvimento, Estabilidade e Populismo*. São Paulo, FAPESP.

STEVENS, David e WINTERS, Matthew S. (2006), "When the Means Become the Ends: Two Novel Pathways to Foreign Policy Failure". *International Studies Association Annual Conference*. San Diego, California. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p99531_index.html>. Acesso: 11 de agosto de 2006.

VIANNA, Sérgio Besserman (1999), "Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951", *in* Abreu, Marcelo de Paiva, *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989).* Rio de Janeiro, Campos, pp. 105-122.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2004), *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o Nacionalismo e a Política Externa Independente*. Petrópolis, Vozes.

WILCOX, Clair (1949), *A Charter for World Trade*. New York, The Macmillan Company.

WINHAM, Gilbert (1998), "The World Trade Organization: Institution-building in the Multilateral Trade System". *The World Economy*, vol. 21, nº 3, pp. 349-368.

ZEILER, Thomas W. (1998), "Managing Protectionism: American Trade Policy in the Early Cold War". *Diplomatic History*, vol.22, nº 3, pp. 337-360.

_____ (1999), *Free Trade free World: the Advent of GATT*. Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press.

Resumo

O artigo consiste na análise do processo decisório da política externa brasileira que envolveu as negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio na Conferência de Havana, entre 1947 e 1948, durante o governo Dutra. Partindo de uma perspectiva organizacional-burocrática, busca-se demonstrar que a definição das posições negociadoras e das estratégias e objetivos da Delegação brasileira esteve insulada das orientações do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores, afastando-se, assim, da interpretação tradicional das condicionantes ideológicas sobre a ação externa do Brasil nesse período. Mais detidamente, a apresentação dos dilemas da subordinação da agenda externa a objetivos elusivos de obtenção de posições destacadas na estrutura decisória de organismos internacionais, o que então se traduziu na busca do assento permanente no Conselho Executivo da OIC, é base de reflexão para problemas persistentes de política externa quanto à transformação de meios e estratégias em fins e objetivos independentes.

Palavras-chave Organização Internacional do Comércio, Brasil, Governo Dutra, Política Externa

Abstract

The article comprises an analysis of the decision-making process in Brazilian foreign policy amidst negotiations for the creation of the International Trade Organization at the Havana Conference between 1947 and 1948, during the Dutra administration. From a bureaucratic-organizational perspective, we intend to show that the drafting of negotiation positions, strategies and objectives of the Brazilian delegation was not guided by Presidential or Ministerial directives. Thus distancing ourselves from the traditional interpretation on ideological influence over Brazilian foreign policy in this time period. In a circumscribed manner, the dilemma of a foreign agenda subordinated to elusive aims of acquiring a more central position in the decision-making structure of international organizations, which translated into attempts to secure a permanent seat in the ITO Executive Council, is the starting point for reflexion on lasting foreign policy problems with converting means and strategies into ends and independent goals.

Key-words: International Trade Organization, Brazil, President Dutra's Administration, Foreign Policy

ESTADOS UNIDOS *VERSUS* ALEMANHA: O FALSO DILEMA SOBRE O INÍCIO DA INDÚSTRIA DE BASE BRASILEIRA

Ironildes Bueno

Introdução

O ambiente internacional no qual se deu a gênese da indústria de base brasileira tem sido objeto de constantes e renovados estudos feitos tanto por historiadores quanto por economistas. Tanto os primeiros como os segundos, de uma forma geral, concordam quanto à importância do contexto internacional da década de 1930, notadamente da II Guerra Mundial para a instalação da indústria de base no Brasil. No entanto, com relação a uma questão fundamental, a percepção predominante no campo da Economia entra em divergência frontal com a prevalecente entre os historiadores: o real peso da Alemanha nazista na disputa com os Estados Unidos para ocupar o papel preponderante na industrialização e no comercio exterior brasileiro. De um lado, estão os historiadores que, seguindo a interpretação de trabalhos de Gerson Moura, atribuem um papel altamente significativo à Alemanha. De outro, encontram-se os economistas, os quais, baseados nos estudos de Marcelo de Paiva Abreu, consideram que os historiadores interpretaram incorretamente e superestimaram o peso dos nazistas no jogo político que resultou em notórios ganhos econômicos para o Brasil.

Embora existam outros aspectos a serem mencionados, são dois os fatores que ocupam uma posição central no debate entre as duas distintas correntes interpretativas. O primeiro refere-se ao diferente tratamento metodológico que historiadores e economistas deram aos indicadores da balança comercial brasileira do período analisado (1930-1945), o que fez com que, embora trabalhando com os mesmos documentos, a História e a Economia chegassem a conclusões completamente divergentes sobre o peso

relativo da Alemanha e dos Estados Unidos nas importações brasileiras. O segundo fator gira em torno da posição da Alemanha sobre dois pontos à época considerados pelo governo do presidente Getúlio Vargas como fundamentais para o interesse nacional brasileiro: a instalação de uma usina siderúrgica e o aparelhamento das forças armadas. A questão que divide historiadores e economistas é a seguinte: tinha ou não a Alemanha reais condições de cumprir uma proposta, presumidamente feita em meados de 1940, de fornecer os equipamentos para a instalação da usina siderúrgica e os artigos militares necessários ao aparelhamento das forças armadas brasileiras ainda **durante** a guerra? Em caso de uma resposta positiva, como defendido por boa parte dos historiadores, o peso da Alemanha sairia reforçado. No caso de ficar comprovado que os alemães não tinham como cumprir a referida proposta, sairia fortalecida a visão dos economistas, que atribui ao governo do Reich um peso muito menor. O elemento mais importante apontado pelos estudos feitos no campo da Economia é a incapacidade de a Alemanha furar o bloqueio naval imposto pela Inglaterra aos navios e produtos alemães que se destinassem ao outro lado do Atlântico, o que inviabilizaria qualquer fornecimento dos equipamentos para a usina siderúrgica enquanto durasse a guerra.

É relevante o fato de que ambas as abordagens, embora divergentes quanto às possibilidades da Alemanha, consideram como certo que o governo do Reich tenha proposto ao presidente Getúlio Vargas o fornecimento da planta siderúrgica para **antes do fim** da guerra. Isso fez que o debate acadêmico girasse em torno da viabilidade da proposta, e não do seu efetivo conteúdo. O presente artigo objetiva comparar as visões da História e da Economia sobre o início da indústria de base no Brasil e, ao mesmo tempo, revisitar e ampliar as fontes primárias relacionadas ao tema, notadamente a documentação diplomática alemã, de modo a destrinchar o conteúdo da proposta alemã e identificar mais acuradamente o que a Alemanha realmente propôs ao governo brasileiro.

O argumento central deste trabalho é o de que o debate entre a Economia e a História, que concentra esforços em provar ou negar a possibilidade de a Alemanha cumprir uma presumida proposta de fornecer a usina siderúrgica e os artigos militares **durante** a II Guerra Mundial, se constitui um falso dilema, uma vez que as fontes mostram que este não

foi o real conteúdo da proposta nazista. O artigo se divide em três partes: a primeira apresenta como se deu a construção do dilema, indicando os conceitos e métodos utilizados pelos historiadores que foram questionados pelos economistas; a segunda contém a reação e as respostas do campo da História aos argumentos da Economia; a última parte, finalmente, contrapõe o debate às fontes.

I. A construção do dilema: historiadores *versus* economistas

I.I. "Eqüidistância Pragmática": a imagem recorrente

Publicada em 1980, a obra *Autonomia na Dependência: a Política Externa Brasileira, de 1935 a 1942,* de Gerson Moura, segundo apresentação de Aspácia Camargo, preenchia uma lacuna importante quanto aos estudos históricos, uma vez que tratava da área de Relações Internacionais e Política Externa – que até então ainda eram pouco estudas. Ao analisar a conturbada conjuntura do período 1935-1942, Moura defende o papel proeminente do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico nacional. Sem ignorar a atuação dos atores domésticos, como o empresariado ascendente e os militares, o autor reafirma a capacidade do governo, sob o comando da figura de Getúlio Vargas, de manter-se como ator privilegiado na definição e condução do interesse nacional. Moura ressalta ainda a habilidade de Vargas em incorporar à vida política as novas forças sociais e, ao mesmo tempo, não excluir aquelas que dela já participavam. O autor entende que essa manobra no âmbito doméstico dinamizou o processo desenvolvimentista, uma vez que criou condições mais adequadas para o processo de industrialização. É chamada a atenção também para o fato de que o próprio Estado gradativamente se envolveu diretamente no projeto de industrialização, "tornando-se ele próprio um empresário da produção industrial" (1980: 178).

Partindo dessa visão do lugar ocupado pelo Estado, Moura elabora sua noção de "autonomia", concebida primeiramente como uma realidade aplicada ao ambiente doméstico, na qual o governo de Vargas, ao mesmo tempo em que se consolidava, ampliava sua capacidade de tomar iniciativas e de conduzir a negociação. Moura entende que essa maior autonomia

interna do governo devia-se à "incapacidade das classes (ou suas frações) de impor um projeto próprio" (*idem:* 179-180).

Adicionalmente, a autonomia também é vista como um dos objetivos do governo brasileiro em sua atuação no âmbito externo. Nesse aspecto, Moura descreve o quadro internacional no qual se movia a política externa brasileira durante o primeiro governo Vargas como sendo o período mais convulsionado do século XX, marcado por fracassos, crises e novos desafios à sociedade liberal. O Japão, a Itália, e a Alemanha, com seus regimes políticos e econômicos estranhos ao liberalismo, encontravam-se no centro desses desafios, ameaçando as posições que a França e a Inglaterra defendiam dentro e fora da Europa e que os Estados Unidos esforçavam-se por consolidar no continente americano e no Pacífico.

Para explicar a inserção do Brasil neste cenário de acirrada disputa por hegemonia, Moura apresenta uma visão pendular da política externa brasileira, lançando mão do conceito de "eqüidistância pragmática", para caracterizar a oscilação sistemática entre a Alemanha e os Estados Unidos. Essa teria sido a opção estratégica para a consolidação do desenvolvimento nacional. O autor entende que, apesar de sua posição dependente e subalterna, o Brasil, explora, naquele período, as indefinições da balança de poder e do jogo por hegemonia mundial entre a potência hemisférica e a potência européia:

> Ele [o Estado brasileiro] otimiza seus ganhos, pela exploração da rivalidade germano-americana. É claro que há limites concretos a essa política, dados pelo caráter dependente da economia ainda primário-exportadora e, como tal, complementar das economias centrais. Mas o estado brasileiro soube extrair os benefícios possíveis da situação, movimentando-se pendularmente entre os dois grandes rivais e sustentando-se por algum tempo essa política que designamos de eqüidistância pragmática (*idem*: 180).

Todavia, a eqüidistância não poderia ser mantida indefinidamente. Em um segundo momento, premido pela evolução dos acontecimentos e impossibilitado de manter sua posição oscilante, Getúlio Vargas aproveita-se da abertura de caminhos para promover o alinhamento aos Estados Unidos, preservando, porém, o objetivo de extrair dessa parceria o maior

ganho possível. Seria nesse segundo movimento que Vargas buscaria efetivar seu projeto de implantação de uma indústria siderúrgica nacional e de aparelhamento das forças armadas. Essa imagem pendular apresentada por Moura é também perceptível em obras de outros importantes historiadores, o que concorre para a cristalização e predominância dessa vertente interpretativa na historiografia brasileira dedicada à análise das relações internacionais do Brasil no período, a exemplo de Ricardo Seitenfus, Luiz Alberto Moniz Bandeira e Amado Luiz Cervo.

Seitenfus (1985: 17), reforçando a interpretação proposta por Moura, é enfático quanto ao peso do contexto mundial para a formulação da política externa brasileira do período. O autor destaca o crescimento do peso econômico da Alemanha, mediante a implantação do chamado comércio de compensação, na troca de produtos por produtos, sem a necessidade de moedas fortes como a libra ou o dólar, graças à criação de uma moeda fictícia, os "marcos compensados", ou *aski marks*.[1]

Gerson Moura já havia observado que, a partir do momento em que o poder na Alemanha foi entregue aos nazistas, teve-se início uma política de projeção internacional do país. No que tangia à América Latina, chamava a atenção para o vertiginoso crescimento da presença comercial alemã, graças ao êxito do comércio compensado (1980: 17). Entretanto, deve-se a Ricardo Seitenfus uma compreensão mais precisa do comércio compensado teuto-brasileiro. O autor esclarece que tal modalidade de comércio exterior, além de contornar o problema da falta de liquidez do período, visava, por parte da Alemanha, sobretudo, um controle do comércio entre os dois países, por meio da adoção de medidas tais como: o estrito controle do câmbio, a exigência de que os importadores alemães possuíssem um certificado de divisas para que pudessem efetivar compras no exterior e, especialmente, a implementação de um sistema bilateral de compensação financeira (1985: 18).

Com o objetivo de ressaltar o peso do comércio brasileiro com a Alemanha, o historiador apresenta um quadro de estatística comercial, reproduzido a seguir:

Divisão do Comércio Exterior do Brasil entre os Estados Unidos e a Alemanha

(em % calculada com base em números absolutos de libras-ouro)

	Importação de		Exportação para	
	USA	Alemanha	USA	Alemanha
1933	21.2	12.0	46.7	8.1
1934	23.7	14.0	39.5	13.2
1935	23.4	20.4	39.4	16.5
1936	22.1	23.5	38.9	13.2
1937	23.0	23.9	36.2	17.1
1938	24.2	25.0	34.3	19.1

Fonte: Liga das Nações, *Statisques du Commerce International, 1934-1939* (*apud* Seitenfus, 1985: 84).

Seitenfus afirma ainda que o plano alemão de comércio exterior, em relação ao Brasil, atingiu seu ápice no primeiro ano do Estado Novo (1937-1945), quando as compras de produtos alemães representaram um quarto do total das importações brasileiras e, portanto, superando até mesmo as importações provenientes dos Estados Unidos. O autor entende ainda que, em 1940, mesmo após iniciada a guerra na Europa e implantado o conseqüente bloqueio naval inglês, a sinalização de simpatia e amizade com o III Reich – esse com sua imagem fortalecida, em razão das fulminantes vitórias militares no palco de guerra europeu – ainda era utilizada por Getúlio Vargas para "aumentar o poder de negociação" do Brasil (*idem*: 222).

Moniz Bandeira é outro importante historiador dar continuidade à interpretação proposta por Gerson Moura. No início dos anos 1990, o autor, em uma análise comparativa entre a política externa argentina e a brasileira dos anos 1930, também aponta para a posição oscilante do governo do Brasil ante a competição entre as novas potências (Alemanha e Itália) e as tradicionalmente hegemônicas (Inglaterra, França e Estados Unidos). Para o autor, a política exterior de Vargas objetivava consolidar

> a liberdade de ação internacional do Brasil e ampliar-lhe a margem de autonomia, com o objetivo de aproveitar a luta econômica e comercial entre as grandes potências em benefício do desenvolvimento nacional (1993: 25).

Por fim, Cervo, em 2001, em seu estudo sobre os "velhos e novos paradigmas" latino-americanos de relações internacionais, entende que os ganhos obtidos por países como o Brasil se deram graças ao proveito que esses souberam tirar da situação polarizada em que se encontrava o sistema internacional e do conseqüente aumento de poder de negociação desses países. As noções de eqüidistância e de alargamento da autonomia, anteriormente propostas por Moura, são claramente reforçadas pela abordagem de Cervo, que ressalta os "enormes benefícios" dos benefícios do que chama de "duplo jogo" da política externa de Vargas.

> A divisão do mundo em blocos antagônicos, que precedeu a deflagração da Segunda Guerra mundial, propiciou à América Latina um acréscimo de poder de negociação, do qual alguns países souberam tirar proveito. [...] O Brasil e o México contam entre os países que com maiores ganhos exerceram esse poder de barganha, inaugurando a diplomacia cooperativa responsável por resultados concretos em favor de seu desenvolvimento. Paradoxalmente, um elevado grau de autonomia pôde ser exercido por meio da ação diplomática desses países, nos anos que precederam a guerra, ao ensejo da opção a fazer pelo lado das democracias, e durante a mesma, em razão da importância estratégica que essas nações representavam. [...] O Brasil pôde desempenhar com maior desenvoltura esse duplo jogo com a Alemanha e a Itália, por um lado, e os Estados Unidos, por outro, tirando enormes benefícios com o objetivo de promover sua segurança, seu comércio exterior e o seu processo de industrialização, cujas bases se consolidaram com a implantação da grande usina siderúrgica de Volta Redonda em 1943 (2001: 25).

1.2. A "boa vontade americana": a imagem concorrente

Diferentemente dos trabalhos de Seitenfus, Moniz Bandeira e Cervo, que concordam e reforçam a imagem derivada do conceito de eqüidistância pragmática, o economista Marcelo de Paiva Abreu opõe-se tanto esse quanto às interpretações dele decorrente, especialmente com relação à

ampliação do poder de barganha e da margem de autonomia internacional do Brasil.

Abreu dedicou-se a analisar a formulação e a implementação da política econômica brasileira entre 1930 e 1945, dividindo o estudo do período em três sessões e reservando a última para focalizar as políticas do Estado Novo e a acomodação da economia brasileira às mudanças estruturais associadas à guerra. Como os historiadores, o economista entende o período de 1930-1945 como um momento crucial para a configuração de uma nova postura do Estado em relação às questões econômicas, o que teria se constituído em uma "efetiva solução de continuidade" (Abreu, 1990: 91) – isto é, um momento de ruptura, no qual se engendrou uma nova definição do papel do Estado no processo de desenvolvimento e modernização nacional.

> Embora seja difícil encontrar substância nas atividades dos inúmeros conselhos e autarquias que pululavam no período, a decisão de iniciar, em 1940, a construção da primeira usina siderúrgica integrada brasileira utilizando coque mineral marcou clara mudança na forma de ação do Estado. A despeito de si mesmo, como se verá adiante, o Estado transitou da arena normativa da atividade econômica para a provisão de bens e serviços (*idem*: 91).

Contudo, a concordância entre a análise feita por Abreu e aquela corrente entre os historiadores vai só até certo ponto. A divergência inicia-se quando Abreu tece críticas às análises que privilegiam as ações e habilidades dos homens de Estado sem considerar as forças maiores que condicionaram a arena dentro da qual os agentes estatais atuam.

> Creditar a liberdade de manobra à capacidade negociadora de Vargas sem menção à determinante anuência tácita norte-americana, definida pelos compromissos maiores de sua política econômica externa, como sugerido pelo uso de expressões como "jogo duplo" [...] corresponde a uma visão distorcida das origens da margem de manobra disponível para o exercício das habilidades negociadoras de Vargas (*idem*: 87).

Em seguida, o autor é mais específico e ataca diretamente a abordagem baseada na idéia de eqüidistância pragmática, conceito caro à historiografia. O primeiro argumento de Abreu contra a eqüidistância pragmática é o de

que esta "exagera de modo quase caricatural o poder de barganha econômico e político da Alemanha no Brasil e, consequentemente, subestima o peso norte-americano" (*idem*: 88).

De forma a mostrar e reforçar quanto vale "o peso norte-americano", Abreu argumenta que, mesmo que alguns produtos norte-americanos tenham sofrido perdas com a competição alemã (a exemplo de material de escritório e de bens de consumo duráveis), "a importância total de importações originárias dos Estados Unidos aumentou". Alega ainda que, mais do que isso, "as perdas foram mais que compensadas por ganhos relativos a outros produtos" (*idem*: 88).

Por outro lado, visando a reduzir o peso econômico da Alemanha, o economista serve-se de dois argumentos. No primeiro, compara o comércio Brasil-Alemanha da década de 1930 com o período anterior à Primeira Guerra Mundial, para concluir que "a importância relativa do comércio alemão não alcançou, mesmo nos anos mais favoráveis, os níveis típicos do período anterior à guerra de 1914-18" (*idem*: 90). Em seu segundo e mais contundente argumento, o autor critica a maneira como os historiadores processaram as faturas do comércio teuto-brasileiro a partir da coleta dos dados referentes às faturas relativas a produtos alemães "os ganhos alemães são [...] superestimados, pois as faturas relativas a produtos alemães eram lançadas em marcos do Reich", que eram conversíveis, enquanto que, de acordo com o economista, deveriam ser contabilizados em *aski mark*, isto é, em marcos compensados, que eram não-conversíveis (*idem*: 90). Dessa forma, Abreu questiona a precisão e eficácia do tratamento dado às fontes por parte dos historiadores, a exemplo daquelas utilizadas por Moura.

Com o objetivo de demonstrar os desacertos no tratamento dos dados empíricos, Abreu apresenta estatísticas relativas ao comércio exterior brasileiro que reputa equivocadas. Tais estatísticas, em razão de terem processado as faturas em marcos do Reich, desenham uma situação em que, no período 1928-1938, enquanto a participação alemã cresce de 12% para 25%, a participação norte-americana no mercado brasileiro, no mesmo período, cai de 27% para 23%. Corrigindo os indicadores comerciais, ou seja, lançando as faturas em marco compensado, o autor chega a resultados diferentes daqueles apresentados pela historiografia. O economista afirma que

> as participações corrigidas indicam que a fatia norte-americana manteve-se inalterada antes de 1939, em torno de 23-25%, o mesmo ocorrendo com a participação combinada da Alemanha e do Reino Unido, em torno de 28-32% (*idem*: 90).

No novo quadro, resultante da revisão feita pelo autor, a realidade comercial é vista como sendo marcada por uma estabilidade do desempenho norte-americano, enquanto o peso da Alemanha é reduzido. O fato do autor, em suas correções, não considerar o comércio alemão isoladamente, mas sim em conjunto com o comércio britânico, não é sem razão. Seu argumento conclusivo é o de que, diferentemente do defendido por Moura e pelo seu conceito de eqüidistância pragmática, "o que houve foi uma substituição drástica de produtos britânicos por produtos alemães" e demonstra que "a participação britânica caiu de 19% para 11%, enquanto a alemã cresceu de 12% para 20% das importações totais brasileiras" (*idem*: 90)

Outro ponto de discordância entre a leitura feita pelo economista e o grupo de historiadores já citados diz respeito ao fator considerado crucial para o desenvolvimento nacional: o projeto siderúrgico do presidente Getúlio Vargas. Mesmo reconhecendo que a questão envolve uma nova postura do Estado brasileiro em relação às questões econômicas, Abreu apresenta um novo e interessante argumento, resultante de uma postura menos crédula quanto às virtudes negociadoras de Vargas. Para o economista, a passagem do Estado brasileiro de uma posição de normatizador da atividade econômica para a de provedor de bens e serviços, pelo menos no que tange à siderurgia, não foi resultado do sucesso das iniciativas de Getúlio Vargas ou de sua habilidade em manipular o choque entre os interesses norte-americanos e alemães. Para Abreu, os fatos se desenrolaram exatamente na direção oposta.

> O governo brasileiro viu-se obrigado a participar diretamente do projeto em vista da impossibilidade de convencer – mesmo com o apoio claro do governo dos Estados Unidos – qualquer dos grandes produtores de aço norte-americanos a participar do projeto [de implantação da siderurgia em território brasileiro] (*idem*: 98).

Na questão específica da mudança de posição do Estado norte-americano, que transitou da relativamente cômoda postura de simples

mediador entre o governo brasileiro e os produtores de aço estadunidenses para a decisão de fornecer créditos e materiais para a construção de Volta Redonda, Paiva Abreu é tão breve quanto incisivo. Para o economista a mudança no comportamento dos Estados Unidos deve ser considerada "à luz dos objetivos estratégicos da política norte-americana referente à América Latina, que se baseava no Brasil a expensas da Argentina" (*idem*: 98).

2. Novos indicadores, velhos conceitos

A revisão das faturas do comércio alemão e a correção dos percentuais da participação das importações provenientes da Alemanha, de fato, é uma das grandes contribuições do trabalho de Paiva Abreu para a compreensão da gênese do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Parece justo afirmar que os historiadores devam realizar uma empreitada de revisão dos dados primários utilizados, fazendo uma análise mais acurada das fontes referentes ao comércio exterior brasileiro na década de 1930, de forma a respeitar a diferença existente entre os marcos do Reich e os *aski marks*.

Entretanto, os indicadores apresentados por Paiva Abreu, embora sejam diferentes e melhor qualificados que aqueles com os quais trabalham os historiadores, não são suficientes para alterar as conclusões dos últimos e nem para confirmar a hipótese contrária defendida pelo economista. Isso porque, mesmo operando com os índices já corrigidos, a ampliação por ele mesmo defendida, de 12% para 20%, aponta um inegável e significativo crescimento da presença alemã no comércio exterior brasileiro. Afinal, levando em conta os indicadores apontados por Paiva Abreu, as exportações alemãs para o Brasil alargaram-se em mais de 60% em uma única década.[2]

A tese de que os principais prejudicados com a ampliação da presença alemã, no período em questão, foram os britânicos e não os norte-americanos é outro aspecto da argumentação de Paiva Abreu que carece ser mais bem analisado quanto às suas implicações. Tal hipótese não é suficientemente consistente a ponto de atingir o objetivo a que se propõe o economista, isto é, descaracterizar o conceito de eqüidistância pragmática. Isso se dá em razão de que o conceito, da forma como foi apresentado por Moura e reforçado por Seitenfus, Moniz Bandeira e Cervo, não contém a

idéia de **opção** ou de **ruptura** do Brasil com qualquer um dos dois lados em disputa, Estados Unidos e Alemanha. Ao contrário, o que é definidor da noção de eqüidistância pragmática é exatamente o entendimento de que o Estado brasileiro – ou pelo menos o chefe de Estado Getúlio Vargas – comportou-se de forma a ampliar o envolvimento com a nova potência (o III Reich) sem comprometer seus laços com o líder do subsistema hemisférico (os Estados Unidos). Conforme Gerson Moura, a *eqüidistância* consistia não em criar um desequilíbrio na balança de comércio do Brasil com as duas potências, mas sim em manter o "equilíbrio possível" (1980: 69). Até mesmo porque, caso os historiadores defendessem que houve uma queda – drástica ou simplesmente razoável – da presença econômica dos Estados Unidos no Brasil, estes estariam aceitando que o governo brasileiro teria executado manobras políticas mais ousadas, que iriam muito além dos próprios limites conceituais da eqüidistância pragmática. Romper com um dos lados seria abrir mão dos frutos que uma posição oscilante poderia trazer.

Logo, é preciso enfatizar que o argumento de Abreu de que os produtos norte-americanos não foram os grandes prejudicados com o aprofundamento da presença comercial alemã não desfigura o conceito de eqüidistância pragmática, uma vez que este é uma imagem da política externa brasileira que enfatiza o **equilíbrio** existente na relação comercial do Brasil com as duas grandes potências. A revisão que Abreu faz das faturas relativas ao comércio Brasil-Alemanha acaba por confirmar tal equilíbrio – mesmo que este seja entendido como construído a expensas da Inglaterra e não dos Estados Unidos.

3. A desconstrução do dilema: o real conteúdo da proposta dos nazistas

As divergências entre Gerson Moura e Abreu em torno do conflito de **eqüidistância pragmática** encobrem um importante ponto de convergência: a aceitação da idéia de que a diplomacia alemã tenha apresentado ao Brasil proposta de fornecimento da planta siderúrgica **durante** a guerra e tenha se comprometido a furar o bloqueio naval britânico. Uma vez que tanto o historiador quanto o economista partem da premissa que este teria sido o

conteúdo da proposta alemã, as divergências, nesse aspecto em particular, se resumem no debate em torno da viabilidade da proposta do Reich.

Gerson Moura advoga que a Alemanha tinha condição de fornecer armas e o material siderúrgico ao Brasil mesmo durante a guerra:

> Argumenta-se que a Alemanha não tinha condição de fornecer armas ou uma planta siderúrgica ao Brasil durante a guerra, devido às suas próprias necessidades bélicas e ao bloqueio naval inglês, mas o argumento se enfraquece quando se considera que o período 1940-1941 foi muito difícil para a Inglaterra, cujos recursos se concentravam mais em sua defesa, isolada que estava na luta contra a Alemanha e esperando a invasão a qualquer momento (1980: 145).

E vai além. Em defesa de seu argumento, Gerson Moura alega que "a decisão de fornecer armas ou siderurgia ao Brasil era uma decisão eminentemente política" e que essa "poderia ser tomada desde que os estrategistas alemães a considerassem uma medida prioritária na luta contra a influência dos EUA na América Latina". Para o historiador, até mesmo algumas autoridades políticas norte-americanas estavam convencidas não só do interesse, mas também da viabilidade de a Alemanha efetivar sua participação no projeto de Vargas (*idem*: 145).

Já o economista Marcelo de Paiva Abreu e o historiador Ricardo Seitenfus não são tão otimistas quanto às possibilidades do Reich. De sua parte, Paiva Abreu critica "a interpretação corrente de que Vargas usou a alternativa alemã como elemento de negociação com as autoridades norte-americanas" (1990: 98). Sendo mais específico, afirma categoricamente que

> [n]ão é possível aceitar que a Alemanha estivesse disposta a interferir com sua produção de guerra para suprir as necessidades brasileiras ou ainda que as autoridades encarregadas da execução do bloqueio econômico britânico fossem permitir o livre trânsito de tais equipamentos (*idem*: 98).

Ao tratar do mesmo tema, Seitenfus deixa transparecer certa imprecisão quanto ao seu entendimento. O autor não só transcreve, como se responsabiliza por grifar, trecho da correspondência diplomática em que Curt Prüffer, embaixador alemão no Rio de Janeiro, indica que as propostas alemãs deveriam basear-se em comprar produtos brasileiros "a partir do

fim da guerra" (1985: 324). Além disso, o autor detém conhecimento das determinações do chefe do Departamento Econômico do Ministério do Exterior alemão, Herr Wiehl, de "comprar grandes quantidades de produtos brasileiros imediatamente *após* **o fim da guerra**" [grifos nossos]. No entanto, apesar de trabalhar com uma ampla gama de fontes documentais nas quais fica explícito que o projeto da diplomacia alemã relativa ao Brasil não passava pelo enfrentamento do bloqueio naval britânico, o autor insiste nessa idéia, ao afirmar que o resultado das conversações entre *Wilhelmstrasse* e o presidente Vargas "depende fundamentalmente das possibilidades de desviar esse comércio do bloqueio marítimo sofrido pela Alemanha" (*idem*: 323).

Assim, mesmo que manifestando opiniões distintas quanto à viabilidade ou não de a Alemanha atender a presumida proposta de fornecer a usina siderúrgica ainda durante a guerra, os trabalhos de Moura, Abreu e Seitenfus têm o pressuposto comum de que a diplomacia do Reich propôs ao Brasil fornecer a usina siderúrgica e retomar a intensidade das trocas comerciais entre as duas nações ainda durante a guerra, fiando-se na possibilidade de furar o bloqueio naval inglês. Todavia, como aqui se pretende demonstrar, tal suposição não encontra respaldo nas fontes primárias disponíveis.

3.1. O que dizem os documentos diplomáticos

A análise da documentação deixa claro que a diplomacia alemã, no momento exato em que eram conduzidas as negociações com o presidente Getúlio Vargas, atuava em um ambiente no qual o bloqueio britânico e a própria guerra poderiam não se prolongar. Portanto, não se tratava de fazer compromissos de revitalização do comércio teuto-brasileiro ou de fornecimento da planta siderúrgica ainda durante a guerra. Os compromissos da Alemanha estavam claramente voltados não para durante a guerra, mas para o futuro, isto é para "depois da conclusão da paz".

> O Governo do Reich está particularmente desejoso de colaborar para o desenvolvimento dos grandes recursos naturais do Brasil, objetivo a que se propôs o presidente Vargas com energia e prudência. [...] A Grande Alemanha

> poderá assim, **no futuro**, comprar produtos brasileiros para o seu território aumentado [...]. Além disso, as condições econômicas e de transporte no continente europeu permitirão que, **no futuro**, a Alemanha exerça uma influência bem maior sobre o comércio entre o continente europeu e outras áreas. **Depois da conclusão da paz**, a Grande Alemanha orientará suas relações econômicas para com os países estrangeiros, atenta particularmente para aqueles que ofereçam a garantia de que as relações econômicas poderão se desenvolver-se de forma estável e uniforme, sem a influência de indivíduos com preconceitos políticos [grifos nossos].[3]

No decorrer da negociação entre a diplomacia alemã e o presidente Vargas, se houve alguma dúvida quanto ao momento específico em que se efetivariam o reaquecimento das trocas comerciais e o fornecimento do material para a siderurgia, esta dúvida dizia respeito não ao que *Wilhelmstrasse* propunha, mas sim ao entendimento que teve em relação ao que Getúlio Vargas de fato desejava. Em 27 de junho de 1940, Berlim pede a sua embaixada no Rio que se certificasse precisamente de quais eram os interesses do presidente brasileiro, mas já antecipando ao seu embaixador qual era a interpretação do Ministério do Exterior alemão.

> O relatório telegráfico 624 permite várias interpretações. As palavras do primeiro parágrafo, "enquanto houver a guerra", referem-se a acordos firmes ou intenções? No que se refere a tal declaração, **nós estamos presumindo que a interpretação correta é a de que durante a guerra a intenção é apenas a de firmar acordos referentes a bens que serão comprados mais tarde** [grifos nossos]. [4]

Poucos dias depois, em 3 de julho de 1940, a Embaixada alemã no Rio de Janeiro envia a Berlim um telegrama classificado como "secretíssimo", no qual o embaixador comunicava que, após "uma longa entrevista com o presidente da República [brasileira]", ficava claro o que Vargas de fato desejava: "um esboço de acordo em que as partes contratantes prometiam negociar certos produtos, **depois de terminada a guerra**, em uma quantidade que o acordo definiria" [grifos nossos].[5]

Assim, pode-se afirmar que a discussão em torno da viabilidade ou não de a Alemanha furar o bloqueio naval britânico é uma discussão que carece de pertinência, uma vez que as fontes primárias não oferecem dados

empíricos que autorizem a afirmar que tal proposta efetivamente tenha sido aventada pelos diplomatas do Reich.

3.2. Um diálogo com a historiografia alemã

Apesar da atenção marginal com que a historiografia alemã lida com as relações entre o III Reich e os países latino-americanos, o tema não é de todo excluído. Aborda-se inclusive o tópico referente à participação da Alemanha no projeto de modernização e desenvolvimento levado a cabo por países da América Latina.

A historiografia alemã relativa à política externa do III Reich é especialmente tributária dos trabalhos de historiadores como Klaus Hildebrand, Andreas Hillgruber, Geoffrey Stoakes, Manfred Funk e Hans-Jünger Schröder. Duas das mais clássicas obras são *Das Vergangene Reich. Deutsch Aussenpolitik von Bismarck bis Hitler*, escrita por Hildebrandt, e *Hitler, Deutschaland und die Mächte. Materialien zur Aussenpolitik des Dritten Reiches*, organizada por Funke. É nesta última que se encontra uma importante contribuição para os pesquisadores brasileiros interessados em conhecer como o Brasil aparece na historiografia alemã dedicada à política externa da Alemanha nazista. Trata-se de um capítulo, de autoria de Hans-Jünger Schröder, que analisa o comportamento do III Reich em relação ao continente americano. O texto de Schröder, entitulado *Das Dritte Reich, die USA und Lateinamerika 1933-1941* (O Terceiro Reich, os Estados Unidos e a América Latina), é particularmente importante para os objetivos do presente artigo.

Schröder analisa dois momentos da presença alemã na América do Sul: de 1933 a 1938 e de 1939 a 1941. Quanto ao primeiro, o texto de Schröder traz alguns elementos suplementares à historiografia brasileira voltada ao estudo do mesmo tema. Pode-se, por exemplo, entender melhor o lugar dos países da América Latina no *Neur Plan* – o plano alemão de comércio compensado –, bem como a maneira pela qual o Brasil se inseria nesse contexto. Assim, a intensificação do comércio teuto-brasileiro é vista como fazendo parte da *Südamerikapolitik*, uma sistemática política externa alemã que conferia aos países da América do Sul um importante papel no cálculo estratégico do III Reich. O historiador alemão entende que, a

partir de 1934, “os Estados latino-americanos voltaram ao campo de visão dos diplomatas de Berlim, acima de tudo por razões econômicas”, diante da “necessidade de superar a crise mundial e do aumento da carência de matéria-prima” (SCHRÖEDER, 1976: 359). O autor destaca a importância dada à criação da Delegação Comercial Alemã para a América do Sul (*Deutschen Handelsdelegation für Südamerika*) e à sua principal tarefa: “assegurar a compra de matérias-primas na América do Sul sem o uso de divisas” (*idem*: 360), isto é, sem a utilização de moedas conversíveis. Indica ainda que os documentos diplomáticos de *Wilhelmstrasse* consideram que o surgimento da *deutschen Handelsdelegation* inaugurava a nova política alemã para a América do Sul e, nas palavras de Hans Kroll (funcionário do Ministério do Exterior do Reich responsável pelas relações econômicas com a América do Sul), tinha-se “um sitema de compensação e métodos para a América do Sul efetivamente capazes de lograr bons resultados” (*idem:* 360). Estes “bons resultados” da *Südamerikapolitik* esclarecem a dupla face do comércio compensado, isto é, tal prática comercial não apenas reforçou o peso da presença alemã na América do Sul como também ampliou a importância dos países sul-americanos para a política externa da Alemanha.

> A comparação do comércio exterior alemão evidencia sobretudo o sucesso francamente espetacular da diplomacia alemã voltada para a economia da América Latina: enquanto o total da importação alemã no ano de 1935 foi reduzida em 6,57% em relação ao ano anterior, a importação da América Latina cresceu, no mesmo período, em 37,48%. Em relação ao crescimento de 2,47% do total da exportação alemã havia um aumento de 45,31% da exportação para a América do Sul. A parcela da América do Sul no total do comércio exterior alemão prova que se trata de um caso de importante avanço para a política exterior alemã: já no ano de 1935, ela subiu a 9,4%, em oposição aos 5,23% do ano de 1932 (*idem:* 360).

A rivalidade entre a Alemanha e os Estados Unidos também é analisada, especialmente com relação à disputa pelos mercados dos “três países do ABC”, região na qual teria tido grande importância a “diplomacia-econômica” (*Wirtschaftsdiplomatie*) implementada pelos diplomatas do Reich.

> Assim, a diplomacia-econômica alemã logrou alcançar, tanto no Brasil quanto no Chile, o primeiro lugar na importação, [posição] que, anteriormente, pertencia aos Estados Unidos. Tendo em vista a presença tradicionalmente forte da Inglaterra na Argentina, o avanço da Alemanha no Brasil e no Chile implicou no fato de que, em 1936, os Estados Unidos tenham sido colocados em segundo plano na política econômica dos três "países do ABC" (*idem:* 362).

É importante, pois, a contraposição da interpretação de Schröder com a de Marcelo de Paiva Abreu. De tal confrontação emana a razoável assertiva de que o historiador alemão não faria coro ao esforço do economista brasileiro em atenuar o significado do comércio compensado. É o que se percebe, por exemplo, quando Schröder sustenta que o próprio governo dos Estados Unidos percebia a presença alemã na América Latina como sendo de grande impacto para aos interesses norte-americanos. Com vistas a comprovar sua proposição, Schröder cita trecho de um relatório do Departamento de Estado, publicado em 1936.

> *This analysis shows that in 1935 only in Peru and in the three comparatively, sheltered' markets, Cuba, Mexico and Panama, did* (sic) *United States exports keep pace with Germany's exports, while in the other 14 Republics under consideration* [incluido-se o Brasil] *United States trade either declined absolutely or relatively (or both) vis-à-vis Germany* (*idem*: 362).

Pode-se afirmar que, a diplomacia norte-americana, à epoca, não detectou a nuança contábil posteriormente enxergada por Paiva Abreu. Dessa forma, lançadas em marco do Reich ou em marco compensado, as faturas relativas à presença comercial alemã nos países da América Latina, à sua época e em seus resultados políticos, extrapolou o seu real significado econômico. A percepção dos Estados Unidos, como indicada no relatório do Departamento de Estado citado por Schröder, testemunha a favor da aceitação da idéia de que prevalecia no ambiente internacional uma situação na qual a Alemanha realmente se constituia em um fator de signifiativo peso – suficiente pelo menos para que a posição oscilante de Getúlio Vargas pudesse extrair ganhos importantes para o seu projeto de desenvolvimento nacional. Assim, o estudo da historiografia alemã, neste

aspecto em particular, enriquece o debate acadêmico entre historiadores e economistas a respeito das origens da indústria de base no Brasil e traz à tona novos elementos, os quais reforçarm os pontos constitutivos da noção de eqüidistância pragmática desenvolvida pela historiografia brasileira.

Conclusão

A presença comercial alemã no Brasil e a proposta do III Reich de fornecimento de uma usina siderúrgica e de equipamentos militares ao governo Vargas se constituem nos dois eixos do debate acadêmico entre historiadores e economistas sobre a política externa brasileira do período de 1930-1945. A análise dos elementos constitutivos desse debate e o estudo da documentação diplomática alemã nos permitem chegar às seguintes conclusões:

a) Existe a necessidade de que o campo da História corrija os tradicionais indicadores referentes à balança comercial Brasil-Alemanha dos anos 1930 e atribua às importações vindas do III Reich os novos percentuais resultantes das revisões já efetivadas pela Economia.
b) Os novos indicadores e percentuais apresentados pela Economia, embora devam ser adotados pela História por serem produtos de um tratamento metodológico mais adequado, não se constituem em fatores que desqualificam a noção de pragmatismo responsável, pelo menos não como essa foi construída pela historiografia.
c) Ainda que tenha ocupado o *mainstreem* das discussões acadêmicas em torno do início da indústria de base brasileira, o embate entre economistas e historiadores sobre a existência ou não de possibilidades de a Alemanha cumprir sua presumida proposta de fornecer a planta siderúrgica e reaquecer o comércio com o Brasil ainda durante a guerra, mediante o desvio do bloqueio naval inglês, se constitui em um falso dilema, uma vez que tanto historiadores como economistas se equivocaram quanto ao real conteúdo da proposta nazista. O que o governo do Reich de fato propôs foi um fornecimento da usina siderúrgica e uma intensificação do comércio com o Brasil apenas para *depois de terminada* a guerra.

Notas

1 Aski: Auslander Sonderkonto für Inlandszahlungen" (conta especial do estrangeiro para pagamentos internos). Ver Seitenfus (1985: 18).

2 Tal índice torna-se mais convincente ainda quando considerado que a maior parte deste crescimento ocorreu apenas durante os cinco últimos dos dez anos considerados por Marcelo Paiva Abreu (1928-1938), entre 1934 e 1938, na vigência dos marcos compensados, quando de fato se deu o reordenamentotodo do comércio exterior alemão.

3 Do embaixador Ritter para a Embaixada no Brasil. Berlim, 27/6/1940, doc. 1053/212254-54, in O III Reich e o Brasil (1968: 51).

4 Idem: 53.

5 Do embaixador no Brasil para o Ministério do Exterior. Rio de Janeiro, 3/7/1940, doc. 235/157135, idem: 58.

Referências Bibliográficas

Livros

ABREU, Marcelo de Paiva (1980), "A Economia Brasileira e a Segunda Guerra Mundial: O setor Externo", *in* P. Neuhaus, *Economia Brasileira: Uma Visão Histórica*. Rio de Janeiro, Campus.

_____. (1984),O Brasil e a Economia Mundial (1929-1945), *in* Boris Fausto (ed.), *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo, Difel,tomo III, vol. 4.

_____. (1990), *A Ordem do Progresso; Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campos, 1990.

CERVO, Amado Luiz (2001), *Relações Internacionais da América Latina; Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília, IBRI.

HILDEBRAND, Klaus (1973), *The Foreign Policy of the Third Reich*. Berkley, University of California.

_____. (1995), *Der Vergangne Reich: Deutsche Aussenpolitik von Bismarck bis Hitler*. Demrstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

_____; SCHMÄDEKE, Jürgen eZERNACK, Klaus (1990). *1939: an der Schwelle zum Welkrieg – die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges und das internationale System*. Berlin/New York, Walter de Gruyter.

KATZ, Friedrich (1966), "Einige Grundzüge der Politik des deutschen Imperialismus in Lateiamerika, 1898 bis 1941", *in Der deutscher Faschismus in Lateinamerika, 1933-1943*, Berlin.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (1993), *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina; o Continente nas Relações Argentina-Brasil 1930-(1992)*. Brasília, Editora da UnB.

MOURA, Gerson (1980). *Autonomia na Dependência; a Política Externa Brasileira de 1935 a 1942.* Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

_____. (1991), *Sucessos e Ilusões; Relações Internacionais do Brasil Durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

SCHRÖDER, Hans-Junger (1976), "Das Dritte Reich, die USA und Lateinamerika, 1933-1941, *in* Manfred Funke (org.). *Hitler, Deutschland und die Mächte: materialien zur Aussenpolitik des Dritten Reiches***.** Dussendorf, Droste Verlag.

SEINTEFUS, Ricardo Antônio S. (1985), *O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação dos Blocos; o Processo de Envolvimento Brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo, Cia. Editora Nacional.

Fontes

ALEMANHA (1963), *Akten zur deutschen Auswärtigen Politik*, serie D: 1937-1945, Band X, DIE KRIEGSJAHRE; Dritter Band. P. Keppler Verlag KG, Frankfurt/ Main.

O III Reich e o Brasil: As Informações Secretas dos Embaixadores de Hitler na América Latina e as Ordens Recebidas de Berlim (1968), Rio de Janeiro, Laudes, vols. 1 e 2.

Resumo

O presente artigo analisa o debate acadêmico entre a História e a Economia em torno do ambiente internacional em que se deu a gênese da indústria de base brasileira. O argumento principal é o de que o embate sobre a existência ou não de possibilidades de a Alemanha cumprir sua presumida proposta de fornecer a planta siderúrgica e reaquecer o comércio com o Brasil ainda durante a guerra, mediante o desvio do bloqueio naval inglês, se constitui em um falso dilema, uma vez que tanto historiadores como economistas se equivocaram quanto ao real conteúdo da proposta nazista. A documentação diplomática revela que o governo do Reich de fato propôs o fornecimento da usina siderúrgica e uma intensificação do comércio com o Brasil apenas para depois de terminada a guerra.

Palavras-chave: Política externa brasileira, Era Vargas (1930-1945), Estados Unidos, Alemanha, comércio exterior,indústria de base, II Guerra Mundial.

Abstract

This article analyzes the academic debate between History and Economy on the international environment in which the Brazilian primary industry was born. The main argument is that the

clash about the existence or not of German capability in honoring its presumed proposal to offer an ironworks and restart trade with Brazil while during the war, through diverting the British naval block, is a false dilemma. Both Historians and Economists are mistaken as to the real content of the Nazi proposal. Diplomatic documentation reveals that the Reich government in fact proposed the offering of a ironworks and more trade only after the war.

Key-Words: Brazilian Foreign Policy, the Vargas Era (1930-1945), United States of America, Germany, foreign trade, industrialization, Worl War II.

A REPRESSÃO NO GOVERNO VARGAS E AS MEDIDAS COERCITIVAS AOS SIMPATIZANTES DO EIXO DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Marlene de Fáveri

Introdução

O presente artigo busca mostrar faces da repressão do governo Vargas sobre as populações de origens alemã e italiana em Santa Catarina durante a Segunda Guerra Mundial. O Estado catarinense, por ter recebido significativa parcela de imigrantes desde meados do século XIX, foi muito visado pela polícia política que, a partir dos acordos comerciais e negociações entre o Brasil e a Alemanha e principalmente com o reconhecimento do estado de beligerância iniciado pela Alemanha, implementou ações repressivas de caráter criminal contra esses imigrantes e descendentes. O estabelecimento de campos de concentração e de "afastamento" foram estratégias utilizadas para tirar de circulação os possíveis "eixistas" e/ou "anti-americanistas", provocando um torvelinho de prisões, denúncias e medo na população de origem ítalo-alemã.

Trata-se de perceber o processo de imigração e a formação do ideário de "perigo alemão", desde o final do século XIX até os acordos comerciais e o alinhamento com os Estados Unidos da América (EUA), e como isto se refletiu no cotidiano das populações catarinenses de origem européia, notadamente aquelas ligadas aos países do Eixo.

I. A imigração e o "perigo alemão"

No contexto da grande imigração européia para as Américas, a partir de meados do século XIX, até a década de 1940, perto de cinco milhões de imigrantes europeus vieram para o Brasil, dos quais a maior parcela migrou para os Estados do sul. Boa parte desses imigrantes deslocou-

se por meio de políticas imigratórias em função da agricultura, mas também se estabeleceram nas cidades, formando bairros concentrados e identificados por etnias. No Sul do país, colonos alemães, italianos, ucranianos, poloneses, dentre outros grupos, formaram comunidades e vilas separadas por etnia ou mistas, e ficaram, em boa medida, afastados do convívio direto com a sociedade nacional até os anos 30.

O relativo isolamento dessas colônias adveio de problemas enfrentados no início da colonização, quais sejam: a falta de organização eficiente para recebê-los; a demora na demarcação de terras (lotes) e o atraso para receber os títulos definitivos da propriedade; o modelo de ocupação das terras, que incluía imigrantes europeus, excluindo os trabalhadores nacionais; as dificuldades de acionar procedimentos de ajuda mútua por causa do povoamento disperso; a precariedade dos meios de transporte e das estradas, além de outros fatores que dificultaram a inserção destes colonos na sociedade nacional (Seyferth, 1999).

No Estado de Santa Catarina, ao instalarem seus núcleos coloniais, esses imigrantes estabeleceram relações sociais, econômicas, políticas e culturais que não se deram sem conflitos e promoveram a expulsão de índios e caboclos, na maioria das vezes com violência e extermínio. Os imigrantes europeus eram vistos como a solução para a regeneração da raça e a moralização do país, "atrasado e miscigenado". Nas duas últimas décadas do século XIX e início do século XX, a mestiçagem evocava acirrados debates na compreensão dos destinos da nação. Silvio Romero, por exemplo, publicou, em 1906, a obra *O Alemanismo no Sul do Brasil*, denunciando às autoridades e à imprensa os riscos de um possível Brasil germânico e apontando para a necessidade de "integrar" essas populações por meio da assimilação cultural (Romero, 1906).

À época, corria a idéia de um "perigo alemão" nas colônias do sul do Brasil, onde os colonos estariam se recusando à assimilação, e de que os países sul-americanos seriam anexados ao *Reich* alemão, idéia esta proveniente da forma imperialista com que a Alemanha tratava povos da África e Ásia. Durante a Primeira Guerra Mundial, ainda que fossem manifestados mais pela população do que pelo governo, sentimentos patrióticos e nacionalistas provocaram tensões entre brasileiros e alemães, sobretudo quando os discursos pangermanistas evocavam a "grande

Alemanha". Em 1890, foi criada, na Alemanha, a Liga Pangermânica (*Alldeutsche Verband*), organização que buscava valorizar os sentimentos de pertencimento à nacionalidade alemã bem como divulgá-los nas colônias, prestando, por exemplo, auxílio econômico às escolas das colônias.

Esse sentimento de pertencimento já vinha sendo alimentado desde meados do século XIX, quando se divulgavam as idéias de etnia eleita, os alemães como portadores de uma missão universal. A unificação tardia da Alemanha (1871), liderada pela Prússia de Bismarck e guiada por ideais românticos, como a busca de virtudes dos antepassados, despertava o gosto pelas tradições e sentimentos nacionais, cujas manifestações apareciam por intermédio de um movimento estético, filosófico e político liderado por grupos de literatos e poetas alemães, movimento que aguçava a busca da liberdade humana entrecruzada ao ideário de povo escolhido. É possível perceber que esses ideais apareciam nas comunidades de origem germânica no Sul do Brasil, com o uso da língua e preservação de costumes, reafirmando o *Deutschtum* – o cultivo da "germanidade" (Campos, 2006). Os imigrantes, imbuídos desse ideário, cultivavam seus ancestrais e mantinham esse sentimento étnico e, com a ascensão do nazismo, em 1933, não foi difícil acolher aos apelos da "grande Alemanha".

Nos anos de 1930 e 1940, com Hitler no poder, o perigo de uma invasão alemã na América do Sul passou a ser considerado real, justificado pelas idéias imperialistas do *Fuhrer*, que não escondia o desejo de tornar a Alemanha um império poderoso. Entretanto, muitos ideólogos estrategistas viam nessas idéias a possibilidade de conquista do mercado local. A maioria da população era silenciosa e a sua posição, via de regra, só pode ser inferida das entrelinhas daqueles que falaram ou a partir de outras fontes. Gertz afirma que o perigo alemão existiu e que temê-lo era justificado. Mostra, porém, lamúrias queixosas de que o germanismo (*Deutschtum*) estava decaindo nos anos 20, referindo-se a cartas de alemães que visitavam as colônias e se desapontavam com o grau de abrasileiramento dos jovens, tanto nas cidades como nas colônias. Conclui que "o principal local de cultivo do germanismo estava nas elites urbanas e seus aliados intelectuais" (1991: 17-43)

Na década de 1930, o receio quanto ao perigo alemão volta à cena também por meio do Integralismo, cujos discursos, embora exacerbadamente

nacionalistas, evidenciavam a aproximação direta da Alemanha com a Itália, ou um receio italiano, levando Getúlio Vargas a reprimir aqueles que se engajavam na Ação Integralista Brasileira (AIB), fundada em 1932 por Plínio Salgado. A propaganda fascista de Mussolini na formação da ideologia integralista foi eficaz, ainda que com contradições (Bertonha, 2001): vários jornais e livros foram utilizados na difusão dessas idéias, sessões doutrinárias eram realizadas, símbolos – principalmente o Sigma – e ritos foram criados. Em 1937, os integralistas eram mais de um milhão em todo o Brasil, com 115 jornais em circulação. Em Santa Catarina, havia dez jornais integralistas (Cavalari, 1999).

Embora muitos integralistas não apoiassem o nazismo e houvesse divergências entre eles, também havia laços importantes. Os nacional-socialistas tinham como princípio manter a limpeza da raça, o que não coadunava com as idéias de mescla racial apregoada pelos integralistas, motivo inclusive de tensões entre os membros da AIB e do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (*National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei*, NSDAP), em Santa Catarina (Falcão, 2000). Com o acirramento das perseguições aos alemães e italianos por motivo de segurança nacional, os integralistas foram acuados sob a mira da polícia, muitos membros se desligando do AIB.[1]

2. Acordos comerciais e o alinhamento com os Estado Unidos

Nos anos 30, o Brasil acentuava suas relações econômicas com a Alemanha, o que ameaçava o poderio norte-americano e a idéia do panamericanismo. Em junho de 1936, o Brasil assinou com a Alemanha acordos comerciais que aumentavam o intercâmbio econômico entre os dois países. A Alemanha logo passou a ser o principal fornecedor de importações ao Brasil, suplantando os EUA, o que perdurou até praticamente o início da guerra. A esses acordos, somava-se a elevação recíproca do status das representações diplomáticas brasileira e alemã, com o intercâmbio e cooperação, inclusive, de experiências no combate ao comunismo. Exemplo mais contundente dessa cooperação é a deportação de Olga Benário Prestes, executada num campo de concentração alemão.

Esses laços com a Alemanha preocupavam os EUA e, após a Conferência de Buenos Aires, em dezembro de 1936, o Secretário de Estado norte-americano ofereceu recursos ao governo Vargas para a criação de um Banco Central. No entanto, em 1937, o Brasil renovava os acordos com a Alemanha, enquanto os EUA acenavam com a cooperação econômica e o envolvimento político com o objetivo de assegurar sua proeminência no Brasil.

A política de Vargas, na prática, traduziu-se em uma dupla aproximação, com os EUA e com a Alemanha, caracterizada por Gerson Moura como "eqüidistância pragmática", segundo a qual o alinhamento com os EUA teria sido ditado por condições do sistema internacional e que Getúlio Vargas teria feito uso das oportunidades de então para obter ganhos econômicos, políticos e militares (Moura, 1980). Com a clara a intenção dos EUA de aumentarem sua influência sobre o Brasil e sobre a América Latina, o governo americano passou a ceder às várias exigências do Brasil em troca do abandono de relações com a Alemanha, não sem barganhas, já que Getúlio Vargas fez o jogo duplo até a entrada efetiva do Brasil na guerra, o que ocorreu mais por motivações comerciais e econômicas do que ideológicas e políticas (Seitenfus, 2000).

Com o rompimento das relações comerciais e o posterior estado de guerra com a Alemanha, a informação de que o governo alemão exigia das firmas alemãs estabelecidas no Brasil a colaboração em serviços de espionagem contribuiu para reforçar a lógica da ação policial – toda firma alemã passou a ser objeto de suspeição. Muitas dessas empresas entraram na "lista negra" dos Aliados. Estar na lista significava que a empresa era suspeita de colaborar com os nazistas, negociar com a Alemanha, ou de que tinha – também as empresas italianas e janonesas – relações com os países do Eixo. Com a *The Proclamed List of Certain Nationals,* a empresa sofria um boicote de produtos importados por parte do governo norte-americano, bloqueando as atividades de pessoas físicas ou jurídicas. (Quintaneiro, 2006). As pessoas que ocupavam cargos de chefia nessas empresas eram, quando considerado necessário, substituídas por pessoas de nacionalidade brasileira, expediente utilizado pelos ingleses e norte-americanos também na Primeira Guerra Mundial.

Em Santa Catarina, a firma Hoepcke, empresa que tinha importância no comércio regional e mantinha estreitas relações comerciais com a Alemanha, foi colocada na lista negra em maio de 1942, só saindo em julho de 1943, quando Aderbal Ramos da Silva tornou-se diretor-presidente da Carlos Hoepcke Comércio e Indústria, empresa que passou a ter “brasileiros natos em todas as suas chefias de departamento”.[2] A família Hoepcke era proprietária de numerosos imóveis, lojas, fábricas e estaleiros de Florianópolis, com filiais em diversos municípios do interior, comercializando direto com a Alemanha (Czesnat, 1980).

Com o ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, os EUA, declararam guerra ao Japão. Em 11 de dezembro, Alemanha e Itália uniram-se ao Japão e entraram em guerra contra os EUA. Getúlio Vargas convocou os membros do Governo e telegrafou a Roosevelt, declarando-se solidário com os EUA, o que deflagrou uma verdadeira guerra de nervos entre embaixadores dos países envolvidos. Na Conferência do Rio de Janeiro, o Brasil alinhou-se aos Aliados contra o Eixo, e, em 22 de agosto de 1942 (o Decreto Federal n. 10.358, de 31 de agosto de 1942), declarou-se o estado de guerra em todo o território nacional.

Com esse contexto, recrudesceu a perseguição aos imigrantes e descendentes de imigrantes de origem alemã, italiana e japonesa.Foi montada pela polícia brasileira uma caçada a espiões, propagandistas do regime nazista e simpatizantes, comandada por Filinto Muller, Chefe da Polícia Política até 1942, então nomeado chefe de gabinete do Ministério da Guerra. (Cancelli, 1994). Essa foi uma estratégia de Vargas para dissipar os temores americanos com relação à simpatia de Muller pelo nazismo, numa farsa bem encenada para demonstrar que o país estava se democratizando. Ângela de Castro Gomes afirma que durante o mês de julho de 1942, eclode uma crise política envolvendo algumas das mais importantes personalidades do governo, e, dentre estas, Filinto Muller, cuja motivação foi justamente uma disputa entre correntes simpáticas à Alemanha ou aos EUA dentro do aparelho do Estado (Gomes, 1996).[3]

Quando o Brasil rompeu relações diplomáticas com os países do Eixo, em janeiro de 1942, movimento que já vinha sendo induzido por pressões norte-americanas e planos do governo inglês para desestabilizar a economia brasileira via boicote ou redução das importações de mercadorias, a

população se descontentou com o desemprego e reagiu. Os Estados Unidos procuravam se aproximar da América Latina de todas as formas, seja por meio de acordos econômicos, seja por intermédio de uma política cultural que divulgava o modo de viver norte-americano. A *Revista Seleções,* por exemplo, foi um baluarte na divulgação da política de aproximação e amizade entre os EUA e os latino-americanos, sendo o Brasil um ponto estratégico (Junqueira, 2000).

A política de boa vizinhança, que procurava enfatizar a igualdade soberana entre as nações das Américas, utilizou-se das mídias na propaganda ideológica. As ações da polícia política conectavam-se às estratégias governamentais de aproximação com os EUA, visando a minimizar o contato das populações naturais e descendentes dos países do Eixo. Os meios de comunicação da época – imprensa escrita e falada, cinema e rádio – fizeram construir o imaginário do perigo alemão, transformando as pessoas naturais ou descendentes daqueles países em inimigas da pátria brasileira. No Estado catarinense, as colônias eram habitadas, na sua maioria, por grande número de imigrantes e descendentes que cultivavam a língua, a cultura, a religião de origem e, no caso dos alemães, o culto à pátria. A aproximação do Brasil com os Aliados fez recrudescer a repressão e os meios de comunicação foram colocadas sob forte controle e censura. Em 1942, a polícia política detectou estações de rádio clandestinas com antenas transmissoras, inclusive na sede da Embaixada Alemã do Rio de Janeiro, por onde seriam enviadas mensagens de caráter secreto para a Alemanha (Perazzo, 1999:104 e 105).

O alemão Gustav Engels, por exemplo, naturalizou-se em 1934, casou com uma alemã e teve um filho brasileiro; morou em Joinville, onde trabalhou na Empresa Cia. Sul Americana de Eletricidade, filiada a uma empresa alemã. Em 1939, já havia sido recrutado como espião a serviço do Reich, chefiando a principal organização de espionagem alemã no Brasil, com o auxílio de colaboradores e de um potente radiotransmissor clandestino, com o qual repassava informações políticas e relacionava-se com vários países da América Latina. (Hilton, 1983:42-45)

O rádio era fundamental para as comunicações, meio de contato entre submarinos e navios de guerra em alto mar, ou da costa com as bases militares. Era também um aparelho sujeito à apreensão, por motivos

óbvios. Carlo Zampari, um espião italiano e preso pelo serviço secreto brasileiro, admitiu ter vindo para o Brasil com a missão de montar uma rede de rádio que espionasse e informasse sobre ações inimigas. Existia, em toda a América do Sul, 40 emissoras de rádio controladas pelo III Reich, além de jornais e cinemas, financiados por agentes nazistas, usando emissoras de rádio clandestinas localizadas no Brasil, Argentina, Chile e no Equador, as quais informariam os movimentos dos navios Aliados, segundo informações confidenciais.[4]

O rádio foi um aliado eficaz no projeto de Getúlio Vargas naquele momento, fazendo dele uso político, espraiando nos recantos mais longínquos o programa *Hora do Brasil,* produzido, a partir de janeiro de 1942, pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e irradiado pela Rádio Nacional, mesma rádio que fez a primeira apresentação do *Repórter Esso,* em 28 de agosto de 1941, noticiando o torpedeamento de navios brasileiros, como *Testemunha ocular da História*. Inaugurada em 12 de setembro de 1936, a *Rádio Nacional* passou a ser monopolizada pelo governo em 1940, com programas que garantiam o caráter ideológico, voltado aos trabalhadores e lançando artistas e músicos de aceitação popular como Lamartine Babo e Ari Barroso.

O DIP, criado pelo Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, controlava os meios de comunicação. Era diretamente vinculado ao gabinete presidencial e organizado, nos Estados, como Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP). Precederam ao DIP o Departamento Oficial de Publicidade (2 de julho de 1931), o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (10 de julho de 1934) e o Departamento Nacional de Propaganda (início de 1938). Em novembro de 1935, as licenças para operar com rádios de ondas curtas foram suspensas e o noticiário das rádios restringiu-se ao que estava sendo publicados nos jornais (Goulart, 1990).

Os colonos, em grande parte, possuíam o aparelho e ouviam através das ondas curtas emissoras da Itália e Alemanha, na língua que conheciam. Com a repressão, os aparelhos foram apreendidos e levados para as delegacias, ou selados (lacre, impedindo de ligar, com selo do DEOPS), causando descontentamento dos proprietários – as cartas encontradas revelam pedidos de restituição dos aparelhos, entreveros e prisões por este motivo (Fáveri, 2005).

Nesse contexto, entre janeiro de 1942 a maio de 1945, as ações governamentais estavam voltadas contra os "perigos" representados na imagem do estrangeiro ou de pessoas de descendência dos países ligados ao Eixo, e a idéia de conspiração levou às perseguições policias, legitimadas por editais e decretos. Em Santa Catarina, como em todo o país, alemães, italianos, japoneses[5] e seus descendentes estiveram na mira da população e da polícia, o que causava enfrentamentos étnicos. Com a entrada do Brasil na guerra, a suspeição tornou-se mais explícita, aparecendo na imprensa, que veiculava artigos que apresentavam os estrangeiros e seus descendentes como inimigos do Brasil e prováveis colaboradores do Eixo.

Em Florianópolis, Joinville, Blumenau e provavelmente outras cidades de Santa Catarina, houve atos públicos, quando a multidão enfurecida apedrejou casas, pichou muros e paredes, quebrou placas de ruas e lojas com nomes alemães, achincalhou estrangeiros e descendentes, obrigando-os a darem vivas ao Brasil e aos Interventores Nereu Ramos e Getúlio Vargas, atos que continuaram esporadicamente nos meses seguintes. Houve passeatas e atos cívicos, cujas faixas diziam "Morram os ingratos!", "Descendentes! Contra teu pai, contra teu irmão, mas pelo Brasil!", conclamando a eliminação dos "canalhas e patifes", divulgados na imprensa. Em Blumenau, aqueles que usavam o bigode de Hitler foram obrigados a irem à barbearia fazer uma "limpeza no rosto", enquanto discursos eram pronunciados referindo-se aos alemães como "povo maldito", "miseráveis boches" e "sugadores de sangue".[6]

3. A repressão e os campos de concentração em Santa Catarina

A repressão aos alemães pode ser identificada em dois momentos, entre 1938 e 1942, que se distinguem a partir da intensidade da ação de ambos os lados – governo brasileiro e imigrantes alemães – e dos contextos políticos nos quais se inserem, como constata Priscila Perazzo. Em 1938, ainda que de maneira isolada, iniciaram-se as hostilidades contra imigrantes alemães, acusados do crime de ser estrangeiro e, em seguida, ser nazista. A Embaixada alemã protestava contra as prisões de forma arbitrária. Entretanto, a partir desse ano, percebe-se a prática policial contra alemães em geral, transformando-os em "suspeitos em potencial" de ameaça à

segurança nacional (Perazzo, 1999:197-199). Entre 1939 e 1942, as relações diplomáticas entre o Brasil e a Alemanha estremeceram, tendo seu ponto mais crítico em 1942, quando os prisioneiros passaram a ser tratados como inimigos de guerra, colocados em presídios políticos sem direito a proteção jurídica. O que era uma questão nacional passou a fazer parte das negociações entre o Brasil e Aliados no campo da política internacional.

A Constituição do Estado Novo deu plenos e amplos poderes ao poder Executivo e, constituiu um Estado forte e independente de eleições e partidos. Seus ideólogos entenderam que só um poder centralizado e autoritário teria condições para resolver os problemas da sociedade. Buscavam justificativas afirmando que a democracia formal pautada no liberalismo não dera conta de resolver os problemas nacionais, e não raro recuperavam o perigo vermelho da denominada Intentona Comunista, defendendo que um governo autoritário e centralizador teria respaldo e possibilidades de sanar o que entendiam ser perigoso ao país. Com a supressão dos poderes do Supremo Tribunal Federal, no que tangia à guarda dos princípios constitucionais, a este restava acatar ou aplicar as leis que viessem do Executivo, ficando o presidente responsável por todas as medidas, mesmo aquelas praticadas pelas autoridades estaduais e municipais, pelas polícias (delegados) e pelos Secretários de Segurança Pública. Por esta via, as prisões eram consideradas legais, sem direito a *habeas-corpus* aos presos políticos, uma simples denúncia ou suspeita podendo tornar legal a prisão (Alves, 1993).

Em todo o país vigorava essa política repressiva que retirava qualquer direito a defesa. Mesmo sem provas, muitos homens e mulheres eram detidos nas cadeias locais ou levados às penitenciárias. Pela Constituição de 1937, no artigo 186, foi declarado estado de emergência em todo o território nacional, porquanto possibilitava a ordem de prisões, exílios e invasão a domicílio; instituiu-se a prisão preventiva e legalizou-se a censura a todos os meios de comunicações. Ou seja, uma Constituição que, à medida que" excluía politicamente, também incluía mais completamente do que nunca", excluindo do campo político e incluindo, "com a mesma intensidade, no campo social", num jogo próprio da natureza do Estado totalitário, no qual, "seja quem for, tenha um lugar definido na sociedade, como analisa Célio Pinto" (Pinto, 1999: 47).

Em Santa Catarina, com a guerra declarada, os presos políticos passaram a ser confinados na Penitenciária Agrícola da Trindade, em Florianópolis, e no presídio político Oscar Schneider, em Joinville. Conforme revelam correspondências analisadas, os presos políticos por conta da guerra não deveriam ser "misturados" aos presos comuns, evitando contatos ou "doutrinações dos súditos do Eixo". Homens detidos nas comarcas do interior do Estado eram enviados para Florianópolis, para a Penitenciária Agrícola da Trindade, como suspeitos de crimes contra a segurança nacional, e o Ministério da Justiça considerava que o internamento dos "'súditos da potência inimiga' era admitido pelo direito internacional, sem formalidades, mesmo que não houvesse indício de 'atividade criminosa'" (Perazzo, 1999: 200).

A Penitenciária Agrícola da Trindade recolheu presos políticos de agosto de 1942 até o final de 1943. A partir de julho de 1944, voltaram a ser misturados presos políticos e presos comuns, conforme aponta a documentação oficial, por razão da falta de verbas para manter esta Penitenciária. Não há como contabilizar o número exato de presos políticos nesta penitenciária, porém, segundo dados das correspondências, é possível que chegassem a mil detidos. As fontes revelam que, já no ano de 1944, era permitido ao detido solicitar soltura via ofício ao Conselho Penitenciário, referindo-se a pedidos de perdão e livramento de condicional, dirigindo-se diretamente ao presidente da República.[7]

A presença do Conselho Penitenciário no Brasil data de 1924 e ficou mais atuante a partir de 1934, transformado-se em Inspetoria Penitenciária e exercendo "então o controle moral sobre todos os estabelecimentos penais do país: quanto aos federais, pela inspetoria direta e geral"; quanto "aos estaduais, pelo controle técnico do regime penitenciário" (Cancelli, 1984: 184). Esse Conselho era formado apenas por homens, uns inseridos nas relações das elites do Estado e ligados ao poder público (advogados, médicos, secretários de Estado, juízes, promotores, etc.), e outros que representavam o poder e tinham a fala autorizada e legitimada, portanto, intermediadores entre os presos políticos e o governo da República.

Os detidos e aprisionados eram processados pelo Tribunal de Segurança Nacional, instituído através da lei n. 244, de 11 de setembro de 1936 (substituindo a Lei de Segurança Nacional, instituída em abril

de 1935), como um Tribunal de exceção, desligado do sistema judiciário regular, funcionando como um instrumento de defesa do Estado a pretexto de punir os rebeldes da Intentona Comunista, para ter vigência temporária. Naquele momento, opositores do governo foram encarcerados, jornais fechados, jornalistas presos, liberdades de locomoção, reunião e pensamento foram cerceadas, greves proibidas e seus organizadores presos e deportados. Além disso, os militares que se manifestaram contra a Lei de Segurança Nacional foram acusados de conspiração contra o governo (Alves, 1993).

Com o golpe do Estado Novo e o decreto-lei n. 431, de 18 de maio de 1938, o presidente e o ministro da Guerra estabeleceram os artigos de providências penais, definindo novas figuras criminais e a ativação deste Tribunal. O Tribunal de Segurança Nacional julgava crimes contra a integridade do Estado, contra as instituições e contra a economia popular; estando o país em estado de guerra, qualquer insubordinação ou denúncia nesse sentido levava o suposto criminoso a ser inquirido por este Tribunal, abrindo-se um processo.

Outro campo de concentração para presos políticos em Santa Catarina foi o Hospital Oscar Schneider (desde 1921 fora um hospital que abrigava doentes mentais), em Joinville, ativado para este fim em 1942, por determinação de Nereu Ramos, Interventor do Estado. Existem esparsos registros documentais desta prisão, as poucas informações podendo ser encontradas nos relatórios do Ministério do Exterior em Bonn,[8] e da Cruz Vermelha, além das memórias das pessoas que viveram o tempo da guerra. Há indícios de que em 1943 oito alemães e teuto-brasileiros procedentes de Joinville encontravam-se presos na Colônia Penal "Cândido Mendes" (Ilha Grande, Rio de Janeiro).

Sobre esses registros, Osvaldo Aranha, então Ministro das Relações Exteriores, em 19 de julho de 1943, comunicou ao Secretario de Justiça e Negócios Interiores que a Embaixada da Espanha, encarregada da proteção dos interesses dos alemães no Brasil, solicitava intercessão do Itamaraty para que um encarregado do Vice-Consulado honorário da Espanha em Florianópolis pudesse "visitar os súditos alemães que se achavam internados nos campos de concentração de 'Trindade', perto de Florianópolis, e de 'Oscar Schneider', nos arredores de Joinville".[9] Essa

solicitação foi encaminhada ao Interventor Estadual em 31 de julho de 1943, e, em 30 de maio de 1944, foi feito o parecer desta visita:

> O Ministério das Relações Exteriores cumprimenta o da Justiça e Negócios Interiores e tem a honra de comunicar-lhe que a Embaixada da Espanha, encarregada da proteção dos interesses alemães no Brasil, lhe passou nota informando-o de que os alemães internados no campo de concentração de "Trindade", nos arredores de Florianópolis, que necessitam de cuidados médicos são invariavelmente transportados para a sala geral do Hospital da Santa Casa, onde recebem o mesmo tratamento dispensado aos indigentes.
>
> Em conseqüência, a Embaixada da Espanha solicita que esses internados sejam de futuro, hospitalizados na Casa de Saúde São Sebastião, que se acha dotada de um completo serviço cirúrgico e sanitário, acrescentando que todas as despesas correrão por conta do internado.
>
> Na hipótese dessa medida não ser viável, solicita a referida missão diplomática que os enfermos sejam recolhidos à sala de primeira classe do referido Hospital da Santa Casa, visto que as mais das vezes, os casos de hospitalagem são de caráter grave e urgente.
>
> O Ministério das Relações Exteriores agradece ao da Justiça e Negócios Interiores o obséquio de habilitá-lo, com a possível urgência, a dar uma resposta sobre o assunto à Embaixada da Espanha.[10]

Do relatório resultam correspondências entre Julio Trinton, Chefe do Gabinete Interino da Presidência, e Nereu Ramos Filho, Secretário da Interventoria Federal do Estado de Santa Catarina.[11] De qualquer forma, não há como saber se efetivamente foram tomadas as providências solicitadas pela Embaixada. O parecer da embaixada da Espanha diz que os internos no campo de concentração da Trindade estavam sofrendo maus tratos e necessitavam de assistência médica, inclusive havendo casos de emergência hospitalar. O parecer não fala do campo de Oscar Schneider, que, ao que parece, não foi inspecionado. Entretanto, no Relatório do Ministério do Interior em Bonn, de 1944, consta que:

> A instituição "Oskar Schneider" é um prédio antigo, vizinho do Cemitério de Joinville. Funcionava antigamente como hospício. O local não é insalubre. A vigilância está a cargo de uma divisão de polícia, sob as ordens de um

> sargento, que é comandante da instituição. Os internados estão alojados em celas espaçosas. A administração fornece apenas a cama, mas neste meio tempo os internados já puderam prover-se de colchões e cobertores próprios. Em cada cela há uma mesa e um banco, há chuveiros e pias, bem como um grande salão para jogos de bastão e quintal para passeios e jogos de bola. Os presos não são obrigados a nenhum tipo de trabalho; muitos se dedicam a diversos trabalhos manuais. Periodicamente os internados recebem a visita de um médico. Em casos de acidentes ou doenças graves, ocorre a transferência para o hospital municipal. Não são realizados cultos dominicais. Visitas de familiares apenas são permitidas com autorização especial, com exceção do Natal, quando há uma permissão geral. As cartas são limitadas a 15 linhas.[12]

Se o relatório revela que os presos de Joinville eram "bem tratados", não é o mesmo que diz a memória daqueles que viveram aquele momento, que revela pavor e medo.

Não é possível averiguar com exatidão o número de presos políticos nos anos de guerra, uma vez que os documentos oficiais omitem informações e foram em grande parte destruídos após a guerra, por interesses óbvios. Porém, os jornais locais noticiavam diariamente prisões efetuadas em todo o Estado, expulsões, desapropriações, conspirações, rádios apreendidos, demissões, bem como o que estava ocorrendo no resto do país, alimentando o imaginário de medo e estimulando a população a denunciar os "inimigos da pátria", o que efetivamente ocorria. Também noticiavam e publicavam cartas de pessoas que se diziam patriotas e abjuravam solenemente as idéias "eixistas" e/ou integralistas, como as cartas de Alfredo Kilmack, de Donald Ritzmann e de Otto Roesler Filho, que diziam-se "comerciantes e industriais que, ainda moços inexperientes, viram-se arrastados por uma nefanda propaganda alienígena".[13] Não há dúvida de que era realmente necessário defender-se da repressão.

Segundo o relatório do Departamento de Ordem Política e Social, de 1942 a janeiro de 1943 foram efetuadas 695 detenções por motivo de segurança nacional, das quais 456 dos detidos foram postos em liberdade por não terem apurado gravidade, 15 por terem os processos arquivados pelo Tribunal de Segurança Nacional e 2 por pena cumprida no mesmo Tribunal, enquanto os demais continuavam detidos, incluindo 36 deles

que estavam cumprindo pena na Ilha Grande – Colônia Penal Cândido Mendes.[14] Já nas fichas constantes por processos abertos pelo Tribunal de Segurança Nacional, especificamente do Estado de Santa Catarina, consta que o número final é 6.036, mas somente 293 processos estão disponíveis, sem notícias dos demais, e em números alternados até o fim da guerra, o que dificulta aproximações sobre quantas foram essas prisões.

A permanência nessas penitenciárias deveria variar conforme a gravidade do crime de lesa-pátria, mas em geral a polícia agia de forma arbitrária – dias, semanas, meses, anos, dependendo qual o motivo da detenção. Nas cadeias locais, ficavam poucos dias ou semanas, mas, se encaminhados às Penitenciárias, a saída tornava-se mais difícil, lembrando que aqueles considerados mais perigosos ficaram presos praticamente todo o tempo em que durou o estado de guerra. O engenheiro alemão e natural de Desdren, Hanz Walter Taggesell, radicado em Lages, por exemplo, esteve durante dezesseis meses no Presídio da Trindade, de agosto de 1942 a dezembro de 1943, considerado suspeito em potencial – chegara ao Brasil em 1924, culto, erudito, inserido na sociedade local e de situação financeira estável, foi um dos organizadores da Ação Integralista Brasileira, e destacado como propagandista das idéias de Hitler, conforme consta da documentação anexa ao processo aberto no Tribunal de Segurança Nacional.[15]

Na documentação dos autos aparecem muitas cartas endereçadas ao pai, na Alemanha, onde se observam preconceitos étnicos contra os brasileiros, tidos como preguiçosos e comodistas, em especial as mulheres, descritas como tendo sangue impuro e genitoras de filhos sifilíticos, reproduzindo o ideário eugênico de limpeza da raça e desqualificação dos brasileiros, o que, para o momento de exacerbação nacionalista, constituía-se crime. Nas cartas também aparece sua ligação ao Partido Nazista e inclinações políticas, onde narra a forma de cooptar adeptos:

> [...] estava falando de Hitler para alemães aqui, mas minha introdução ainda não estava terminada quando um alemão nascido aqui assim interferiu, mas foi mal sucedido [...] esclareceu primeiramente que deveria saber sobre os judeus para a esse respeito poder fazer sua crítica sobre Hitler. Enfim, o resultado foi de conseguir fazer esclarecer dois brasileiros, não, porém, aos de raça alemã, isso vem esclarecer ao fato de que todo idiota de sangue puro e que fale dificilmente o alemão, julga poder ter sua opinião sobre Hitler.

O crime de doutrinação e conspiração era, para a polícia política, um dos mais graves, e não havia dúvidas que Hans conspirava: "o que Hitler fez até hoje é verdadeira surpresa, ao passo que no Brasil atualmente o aspecto é bem triste"; ou, conforme outra carta, de 7 de setembro de1939: "não obstante ter-me posto à disposição da embaixada alemã, nós aqui somente podemos limitarmos a difundir tanto quanto possível a verdade sobre a Alemanha e isto também é feito com todo o esforço." Revela ainda as dificuldades de recrutar dirigentes, além de constar do processo cerca de 44 fotografias apreendidas na casa de Hans, todas enaltecendo Hitler e a Alemanha. O processo de Hans é longo, e mostra os procedimentos da prisão, do inquérito e formas de como a polícia política agia nestes casos. Hans escreveu extensa carta ao TSN, em maio de 1943, dizendo-se inocente. Em setembro, foi absolvido por "insuficiência de provas". Seu advogado e os depoentes que o defenderam eram pessoas bem relacionadas.

Outros tantos homens foram detidos, já que a polícia política trabalhava na perspectiva da lógica da suspeição, e os suspeitos eram detidos e ficavam à disposição da Delegacia de Ordem Política e Social até ser finalizado o inquérito, que podia durar dois, três, seis e até doze meses ou mais. Durante o Estado Novo, tendo em vista o perigo alemão e a atuação da polícia política, as redes de espionagem e contra a espionagem existiam, porém, muitos alemães, italianos, japoneses, e por vezes descendentes destes, foram presos sem que se comprovassem crimes – bastava uma denúncia, e eram tirados de circulação imediatamente: ou eram enviados ao interior do Estado, em lugares de "isolamento" ou "confinamento", afastados das cidades do litoral e zonas de fronteira, ou ficavam nas delegacias locais, ou eram enviados para as Penitenciárias montadas para esse fim. Em Santa Catarina, foram várias as casas de isolamento nas quais ficaram muitos homens retirados do convívio social, onde permaneciam por tempo indeterminado, uma espécie de exílio onde deveriam ficar confinados. Se não acatassem as ordens, eram encaminhados às Penitenciárias ou aos campos de concentração.

A Constituição de 1937 previa que, em estado de guerra ou de emergência, poderia o presidente da República fazer a detenção em edifício ou local não destinado a réus de crime comum e ordenar desterro para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas

localidades do mesmo território, com privação da liberdade de ir e vir. (Almeida, 1958). Portanto, legitimava o afastamento. A medida foi colocada em prática no Estado catarinense, conforme dizia o documento oficial, de que "[o] afastamento dos súditos do Eixo da faixa litorânea é, não há como negar, medida de prudência que vem contribuir eficazmente para a segurança do país, dela se beneficiando muito particularmente nossa navegação de cabotagem".[16]

O internamento foi uma prática comum durante a Segunda Guerra Mundial. Essa era a forma de reclusão dos indesejáveis, ou o "Limbo", na terminologia de Hannah Arendt. A autora observa como essa prática, cara aos regimes totalitários, destrói a pessoa jurídica e moral, aniquilando sua dignidade, condição para o seu completo domínio e morte de sua identidade (1989: 496 e seguintes). Em Santa Catarina, os afastados foram localizados em Bom Retiro, Lages e São Joaquim, segundo relatório da Ordem Social. Segundo esse relatório, entre 1942 e janeiro de 1943, foram afastados 49 homens de Florianópolis, 100 de Itajaí, 57 de São Francisco do Sul, 26 de Laguna e Imbituba, e 260 de Chapecó[17], ou seja, portos e regiões de fronteira. Entretanto, o relatório omite outros campos de afastamento, como o de Timbé do Sul, no sul do Estado, onde as memórias dos sobreviventes deste tempo recordam com detalhes precisos o cotidiano e as formas como eram tratados.

Outras ações da polícia política no contexto da guerra fizeram com que homens e mulheres fossem violentados nos seus direitos mais elementares: o direito de ir e vir; o de falar e se expressar; o de comunicar-se com os familiares através de correspondências; o de guardar fotografias e objetos da memória familiar; o de enterrar seus mortos e praticar suas crenças religiosas e/ou políticas na língua de origem; o de fazer mudança ou viajar sem autorização; e o de exercer a cidadania, entre outros. As estratégias de repressão, criadas através de leis e decretos, legitimaram a linha dura na perseguição de todo e qualquer estrangeiro, brasileiro naturalizado ou nascido no país que não se alinhasse à política ideológica de um Estado que geria a população nos mínimos detalhes, querendo homogeneizar condutas e sentidos, abrasileirar a qualquer custo. As mulheres, se pouco aparecem como perigosas, estavam vivenciando e resistindo às normatizações; foram também afastadas de casa, e deixaram cartas dirigidas aos governantes, onde se podem ler contundentes apelos pelo retorno ao lar.

Santa Catarina era um Estado visado na constituição de sua população, em grande parte imigrante e descendente, com cidades, vilas e comunidades rurais que cultivavam a cultura e a língua de origem pátria, tendo sido alvo das políticas de "abrasileiramento", recebendo inclusive contingentes de soldados de outras partes do país para fazer a guarda e manter a ordem, como os Batalhões de Infantaria e de Caçadores, tendo à frente a 5ª Região Militar, sediada em Curitiba. As ordens tinham que serem cumpridas, portanto.

O aparato repressivo montado pela polícia política, através do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), tinha no alvo os chamados "quinta-colunas", supostos espiões e traidores da pátria, não cabendo recurso aos acusados e detidos: à denúncia, segui-se prisão; depois, averiguar-se-ia a veracidade do delito, ficando os suspeitos detidos em cadeias locais, afastados da residência, confinados em campos de concentração ou enviados a prisões políticas fora do Estado, dependendo do crime praticado, na ótica da polícia.

A polícia política estabelecia com a população uma relação de poder na medida em que esquadrinhava a conduta e a fala das pessoas, com o auxilio de "inspetores de quarteirão" (homens designados para ouvir e delatar os falantes em outra língua e/ou que professassem ideologias contrárias à pátria brasileira), estabelecendo uma rede de rumores que amedrontava e produzia o medo, oportunizando redes de denúncias entre vizinhos. As pessoas conviviam com o medo da prisão ao menor deslize na língua (um Edital da Segurança Pública, de janeiro de 1942, proibia o uso da língua de origem), agravado com o temor de castigos físicos, estratégia disciplinadora presente nas práticas e representações deste controle sobre o outro, sobretudo sobre estrangeiros e descendentes.

A prática de violentar o estrangeiro, obrigando-o a engolir óleo (diesel, óleo queimado, de rícino, misturado com gasolina), foi recorrente em todo o Estado, e aparece com sentido simbólico de "batismo", forma de humilhar e fazer abrasileirar-se por meio da violência física, mas também psicológica, forçando-o a renegar sua cultura e seus valores – ou fazer circular o "sangue da pátria" e tornar-se cidadão brasileiro. Em termos clássicos, a cidadania pré-condiciona um conjunto de direitos civis, sociais e políticos do Estado de pertencimento, o que quer dizer ter o direito de participar das decisões,

à defesa, dispor da palavra para exprimir a vontade política, essência da democracia formal, ou, nos argumentos de Norberto Bobbio, um Estado que garanta aos cidadãos uma situação de segurança (Bobbio, 1994).

Não havia garantias de cidadania no governo Vargas, um governo despótico alçado à imagem do corpo político da nação, com todo o poder em suas mãos e fazendo o jogo de ser amado e temido, não coadunava com instituições democráticas. No jogo da inclusão/exclusão, os estrangeiros, mesmo que naturalizados, eram excluídos de direitos de cidadania e incluídos nas penalidades. O fato de "tornar-se brasileiro" não dava ao torturado nenhuma garantia de eximir-se de culpas. Pelo contrário, o discurso o desenhava traidor; nas memórias dos torturados, ainda hoje reverbera um silêncio. Esta era uma prática fascista na Itália de Mussolini, com conseqüências de ser o torturado reduzido à condição de animal, ocorrendo mortes nas prisões em função da desidratação. "Às razões políticas do silêncio acrescentam-se aquelas, pessoais, que consistem em querer poupar os filhos de crescer na lembrança das feridas dos pais", argumenta Michael Pollak sobre o "esquecimento" do pós-guerra francês (Pollak, 1983: 6).

Como e para quem denunciar as arbitrariedades? Hannah Arendt salienta esse domínio de ninguém – "um sistema intrincado de departamentos nos quais nenhum homem, nem um único nem os melhores, nem a maioria nem a minoria, pode ser tomado como responsável, percebendo que talvez fosse essa a mais formidável forma de dominação". (Arendt, 1994:33). Terminada a guerra, nenhuma responsabilidade foi apurada; pelo contrário, construiu-se uma memória de heroísmo dos militares na luta contra o que chamavam de "quistos étnicos", e outras memórias enaltecendo os heróis do *front* na Itália, os ex-combatentes. Nota Ives Michaud que, nos regimes totalitários, manipulam-se as dimensões da obediência de forma a garantir a credibilidade repressiva do poder, numa complexa rede de dependências, ameaças, exclusões e tornando a *dominação total ilocalizável, invisível e sufocante. A violência se apaga em proveito de uma multiplicidade de controles* (Michaud, 1989:58-9).

Conclusões

Pode-se argüir que a guerra, ou as relações que se estabeleceram, as leis e os decretos efetivados por conta dela, fizeram produzir sujeitos ou

pessoas que passaram a ser nomeadas – o quinta-coluna, o pracinha, o nazista, o alemão perigoso, o patriota, o brasileiro, o fascista, o inspetor de quarteirão, o delator, etc. – e incluídas num determinado enunciado, num discurso, portanto, que funda o sujeito, ordena, molda, morigera, esquadrinha, vigia, pune; também obriga, constrange, dociliza, apassiva, e o expõe à lei. São poderes exercidos nas entranhas do cotidiano, nas resistências amiúdes que destroem a idéia de poder centrado no Estado, mas vivido nos "micropoderes", exercidos na relação de confronto ou lutas de poder (Foucault, 1993:15). Se o projeto nacionalizador se esmerou em homogeneizar a todos e integrá-los à pátria brasileira, muitas pessoas driblavam as normas e exerciam seus poderes – homens e mulheres, no calor da guerra, escreveram cartas, dissimularam, inventaram estratégias, desafiaram as autoridades, mobilizaram-se.

No que tange às relações internacionais, não há dúvidas de que foram os acordos econômicos com ganhos a partir do alinhamento com os EUA (Aliados) que deram o teor das práticas repressivas mais contundentes; afinal, era preciso mostrar um aparato eficaz de repressão aos que não aceitassem a situação posta. Evidentemente, havia espionagens e nazistas infiltrados nas redes de poder e econômicas, e as ligações com o Partido Nazista e simpatias à Alemanha existiam. Entretanto, René Gertz mostra que houve fortes oposições àquelas idéias, motivadas pelo medo de que o Partido assumisse a liderança sobre os teutos no Brasil e, por isso, o número de membros permaneceu muito baixo. Analisando fontes diversas, Gertz chega ao número máximo de 5.000 membros do Partido Nazista no Brasil. Nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, havia entre 400 e 500 partidários, de um total de 25.000 alemães natos nesses dois Estados (1987).

A partir da análise das profissões dos 69 presos políticos ligados ao Partido Nazista em Florianópolis/Trindade, em dezembro de 1943, percebe-se que constituíam um distinto grupo social urbano, que mantinha ligações diretas com empresas e consulados alemães, dependendo deles para a sua sustentação econômica dentro da colônia alemã existente em São Paulo ou Florianópolis.[18] Portanto, para além das intrincadas redes de poder e interesses econômicos que tornaram viável tanto o alinhamento com os EUA quanto a entrada do Brasil na guerra, questões culturais, ideológicas

e políticas mobilizaram pessoas que se viram obrigadas a tomarem uma posição, e, grosso modo, o país dividiu-se entre delatores e delatados; mas, não sejamos ingênuos: de ambos os lados havia intolerâncias e abusos de poder, culminando em violências.

Notas

1 Em 1945, alguns deles se engajaram na União Democrática Nacional (UDN), partido político criado pelos opositores de Vargas.

2 Ofícios Recebidos de Diversos, jan./dez. 1943, Palácio do Governo, Arquivo Público do Estado de Santa Catarina (APESC).

3 Ironicamente, Filinto Müller fez parte do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana, criado pelo Ministério da Justiça em 1971.

4 Ofício NP/38/94 (00)-945. 1(81) (30). IJ1 "1382", Ministério da Justiça, Secretaria de Segurança Nacional, Cópia de Ofícios Recebidos de Autoridades Diversas (1941-1942), Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.

5 A população japonesa em Santa Catarina era mínima, fato que a omite na documentação oficial.

6 Apareceram em *O Estado*, *A Gazeta*, *A Notícia, Gazeta de Blumenau*, de 18-30/8/1942.

7 Ofícios da Penitenciária JD/I/E/S, Pe, 1943/4, APESC. Todos esses ofícios estão numerados de 1 a 381.

8 Arquivo Político do Ministério do Exterior em Bonn. Microfilme 24, Arquivo Histórico de Joinville. Trad. Maria Thereza Böebel.

9 SGX/410/945.1 (81) (42). Carta de Osvaldo Aranha, Ministro das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, ao Secretário dos Negócios Interiores, 19 de julho de 1943. Assunto: Visita aos detidos alemães nos campos de concentração de "Trindade" e "Oscar Schneider". Cartas Recebidas dos Ministérios, 1941/1944, Palácio do Governo, APESC.

10 GPM/594-44, DPD/294/945.1(81) (42). Assunto: Assistência Médica dispensada aos internados no campo de concentração "Trindade". Ofício com carimbo do Gabinete, Rio de Janeiro, 30 de maio de 1944., Cartas..., *idem*, APESC.

11 G/3807 (GMP 594-44). Carta de Julio Trinton, Chefe do Gabinete Interino da Presidência, Rio de Janeiro, a Nereu Ramos Filho, Secretário do Interventor Federal, Florianópolis, em 14 de junho de 1944. Cartas..., *idem,* APESC.

12 Situação dos alemães no estado de Santa Catarina. Arquivo Político do Ministério do Exterior em Boon. Microfilme nº 24. Arquivo Histórico de Joinville.

13 Jornal *A Gazeta*, 3 e 19/9/1942. Outras notas aparecem nas edições de 6/9/1942 e 30/9/1942 do mesmo jornal. Biblioteca Pública do Estado de Santa Catarina.

14 Relatório da Delegacia de Ordem Política e Social, relativo ao período entre 27/1/1942 a 27/1/1943. Março de 1943. Acervo Privado de João Batista Ramos Ribas (Antonio de Lara Ribas). Florianópolis, SC.

15 Processo-crime nº 3.307-Hans Walter Taggesell (Apelação nº 1.640), Fichário: Santa Catarina, Tribunal de Segurança Nacional, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Da p. 5 a 107 do processo estão as cartas em alemão; da p. 108 a 124, as traduções para o português.

16 Ofício nº 9-B/O, do General de Divisão da 5a Região Militar, Curitiba, Newton de Andrade, ao Interventor Nereu Ramos, Florianópolis, em 9/1/1943, Ofícios do Ministério da Guerra para Palácio do Governo, Livro 1942-1944, APESC.

17 Relatório do Delegado de Ordem Política e Social, Capitão Antonio de Lara Ribas, Florianópolis, ao Secretário de Ordem Política e Social, Antonio Carlos Mourão Ratton, Florianópolis, em 3/1943, Pasta Acervo Privado de João Batista Ramos Ribas (filho de Antonio de Lara Ribas), Florianópolis.

18 Ofício (cópia) de Antonio de Lara Ribas, Delegado de Ordem Política e Social de Santa Catarina, para Antonio Carlos Mourão Ratton, Secretário de Segurança Pública de Santa Catarina. Florianópolis 03/12/1943. Ministério da Justiça, Seção de Segurança Nacional IJ1 "1382". Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernando Mendes (org) (1958), *Constituições do Brasil (1824-1946)*. São Paulo, Saraiva.

ALVES, Paulo (1993), "O Poder Judiciário no Estado Novo". *História,* vol. 12.

ARENDT, Hannah (1989), *Origens do Totalitarismo. Anti-Semitismo, Imperialismo, Totalitarismo* (3ª ed.). São Paulo, Companhia das Letras.

BERTONHA, João Fábio (2001), "Entre Mussolini e Plínio Salgado: o Fascismo Italiano, o Integralismo e o Problema dos Descendentes de Italianos no Brasil". *Revista Brasileira de História*, vol. 21, nº 40.

BOBBIO, Norberto (1994). "Democracia", *in* N. Bobbio; N. Matteucci; Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília, Editora da UnB, vol. 1.

CAMPOS, Cynthia Machado (2006), *A Política da Língua na Era Vargas. A Proibição de Falar Alemão e as Resistências no Sul do Brasil*. Florianópolis, Editora Autores Catarinenses.

CANCELLI, Elizabeth (1994), *O Mundo da Violência. A Polícia na Era Vargas* (2ª ed.). Brasília, Editora da UnB.

CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro (1999), *Integralismo. Ideologia e Organização de um Partido de Massa no Brasil (1932-1937).* Bauru/ São Paulo, EDUSC.

CZESNAT, Ligia de Oliveira (1980), As Estruturas das Atividades Comerciais da Empresa de Carl Hoecke e Cia no Contexto Catarinense. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História, Florianópolis, UFSC.

FALCÃO, Luiz Felipe (2000), *Entre Ontem e Amanhã. Diferença Cultural, Tensões Sociais e Separatismo em Santa Catarina no Século XX*. Itajaí, Editora da UNIVALI.

FÁVERI, Marlene de (2005), *Memórias de Uma (Outra) Guerra. Cotidiano e Medo durante a Segunda Guerra em Santa Catarina* (2º ed.). Florianópolis/Itajaí, Editora da UFSC/ UNIVALI.

FOUCAULT, Michel (1993), *Microfísica do Poder* (11º ed.). Rio de Janeiro, Edições Graal.

GERTZ, René (1987), *O Fascismo no Sul do Brasil: Germanismo, Nazismo, Integralismo*. Porto Alegre, Mercado Aberto.

_______. (1991), *O Perigo Alemão*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

GOMES, Ângela de Castro (1996), *História e Historiadores. A Política Cultural do Estado Novo.* Rio de Janeiro, Editora da FGV.

GOULART, Silvana (1990), *Sob a Verdade Oficial. Ideologia, Propaganda e Censura no Estado Novo*. São Paulo, Marco Zero/CNPq.

HILTON, Stanley (1983), *A Guerra Secreta de Hitler no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

JUNQUEIRA, Mary Anne (2000) *Ao Sul do Rio Grande. Imaginando a América Latina em Seleções. Oeste, Wilderness e Fronteira (1942-1979)*. São Paulo/ Bragança Paulista, EDUSF.

MICHAUD, Ives (1989), *A Violência*. São Paulo, Editora Ática.

MOURA, Gerson (1980), *Autonomia na Dependência: a Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

PERAZZO, Priscila (1999), *O Perigo Alemão e a Repressão Policial no Estado Novo*. São Paulo, Arquivo do Estado.

PINTO, Céli Regina (1999), "Foucault e as Constituições Brasileiras: Quando a Lepra e a Peste se Encontram com os Nossos Excluídos". *Educação e Realidade*, nº 24, vol. 2.

POLLAK, Michael (1983), "Memória, Esquecimento, Silêncio". *Estudos Históricos*, vol. 2, nº 3.

QUINTANEIRO, Tânia (2006), "Dilemas da Cooperação. Conflitos Gerados pela Política das 'Listas Negras' no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49.

ROMERO, Silvio (1906), *O Alemanismo no Sul do Brasil: Seus Perigos e Meios de os Conjurar*. Rio de Janeiro, Heitor Ribeiro.

SEYFERTH, Giralda (1999), "A Colonização Alemã no Brasil. Etnicidade e Conflito", *in* Boris Fausto (org). *Fazer a América*. São Paulo: Editora da USP.

SEITENFUS, Ricardo (2000), *A Entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial.* Porto Alegre: Editora da PUCRS.

Resumo

Durante o período em que o Brasil esteve em declarado estado de guerra aos países do Eixo (1942 a 1945), as ações da polícia política do governo voltaram-se para a perseguição e prisão de estrangeiros provenientes dos países inimigos e seus descendentes, culminando numa "outra guerra", interna, com o objetivo de "nacionalizá-los" a qualquer custo e manter relações diplomáticas com os países aliados, capitaneados pelos Estados Unidos. Essas relações podem ser percebidas no cotidiano das pessoas que viviam em Santa Catarina, com prisões e o funcionamento de campos de concentração.

Palavras chave: Governo Vargas; repressão aos ítalo-germânicos; Segunda Guerra Mundial; Santa Catarina; Relações Internacionais.

Abstract

During the period in which Brazil had declared war against the Axis powers – Germany, Italy and Japan –, from 1942 to 1945, the Vargas administration's political police turned to persecution and imprisonment of naturals of those countries and their descendants incurring in 'another war', this time, domestic. This war could be observed in the daily life of inhabitants of the state of Santa Catarina, especially in the way Vargas' state apparatus attempted to tutor the population by way of aggressive measures against those said to be "enemies of the Nation". To this end, they launched the National Security Court, through the Department of Political and Social order, which resulted in imprisonment and concentration camps.

Key-words: Vargas Administration; repression of Teuto-Italians; World War II; Santa Catarina; International Relations.

REVISTA CENA INTERNACIONAL (1999-2006)	
vol. 1, n. 1, 1999	
Negociações Comerciais do Novo Milênio	Luiz Felipe Palmeira Lampreia
Some Architectural Options	Andrew G. Haldane
A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa	Lytton Leite Guimarães
O Estado como ator nas relações internacionais: no mundo da globalização, uma velha discussão	Eiiti Sato
Mercosul: a frágil consistência de um bloco regional emergente e a necessidade de aprofundar a integração	Marcos Lima Costa
A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)	Antônio Carlos Moraes Lessa
A Política Externa Brasileira do Governo Juscelino Kubitschek	Pio Penna Filho
Crisis of development or crisis of globalized markets?	Rubens Ricupero
Comércio e Meio Ambiente: Atuação Diplomática Brasileira em Relação ao Selo Verde	Leonilda Alves Corrêa
Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social	Yves Chaloult e Paulo Roberto de Almeida
Ordem, hegemonia e transgressão	Georges Lamazière
O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis: Vozes, 1999, 247 p.	Argemiro Procópio Filho
A riqueza e a pobreza das nações: que algumas são tão ricas e outras tão pobres	David Landes
vol. 2, n. 1, 2000	
A política externa brasileira e a agenda de 2000	Luiz Felipe de Seixas Corrêa
Passing the Boolean frontier: the next dimension of International Relations theories	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
A República insegura: a disputa entre o Brasil e a Grã-Bretanha pela posse da Ilha da Trindade (1895-1896)	Virgílio Caixeta Arraes
The Chemical Weapons Convention and the OPCW: a model for the future	José Maurício Bustani
Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços	Argemiro Procópio Filho
Brasil e Argentina: uma década de política externa	Miriam Gomes Saraiva

A Razão Atlântica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona	Vamireh Chacon
A Política Externa dos Estados Unidos: Fundamentos e Perspectivas	Cristina Soreanu Pecequilo
Cronologia das Relações Internacionais Contemporâneas e da Política Exterior do Brasil, de 1945 aos nossos dias	Antônio Carlos Moraes Lessa, Matias Spektor e Paulo José Chiarelli
vol. 2, n. 2, 2000	
Anotações sobre regionalismo e segurança internacional	Gelson Fonseca Jr. e Leonardo Gorgulho Fernandes
Integração econômica no continente africano: ECOWAS e SADC	Pio Penna Filho
International Labor Standards and Growth-Oriented Policy	Jonas Zoninsein
Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul	Amâncio Jorge Nunes de Oliveira e Janina Onuki
Direito internacional e globalização face às questões de Direitos Humanos	Ancelmo César Lins de Góis e Ana Flávia Barros-Platiau
Crise, Ação do Estado e Pragmatismo: a política de comércio exterior brasileira (1934-1945)	Heloisa Conceição Machado da Silva
Notas sobre o desafio argentino do Brasil republicano	Matias Spektor
Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)	André Luiz Reis da Silva
vol. 3, n. 1, 2001	
A Venezuela e os seus vizinhos	Amado Luiz Cervo
De qué nos van a perdonar? A compreensão do levante Zapatista em 1994 em Chiapas	Daniella Villafañe Gomes Santos
A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil	Cíntia Vieira Souto
A Comunidade de Países de Língua Portuguesa - oportunidade de cooperação, integração e projeção internacional	André Carneiro Moutinho de Carvalho
Uma compreensão crítica das teorias das Relações Internacionais	Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Can the UN construct a universal doctrine of human security?	Valerie de Campos Mello

Inserção internacional de Quasi-Estados no Século XX: a política das Nações Unidas	Simone Martins Rodrigues
A criação do Tribunal Penal Internacional e a evolução do Direito Internacional face ao Princípio da Soberania	Marrielle Maia Alves Ferreira
De la Competence des États Féderés Américains de Prendre des Contre-Mesures Internationales: a propos de L´Arrêt Massachusetts versus National Foreign Trade de la Cour Suprême des Etats-Unis D´Amérique	Théodore Georgopoulos
vol. 3, n. 2, 2001	
Os dilemas civilizatórios da globalização frente ao terrorismo fundamentalista	Eduardo Viola e Hector Leis
Relações Brasil-África do Sul: Quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998)	Mário Vilalva e Irene Vida Gala
A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria	Rafael Antônio Duarte Villa
O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001	Paulo Roberto de Almeida
Comparando as intervenções no Kosovo e no Timor Leste: Seriam exemplos legais de intervenção?	Vágner Camilo Alves
O Império Brasileiro e as Repúblicas do Pacífico - 1822/1889	Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos
O mundo de Oscar Camilión	Matias Spektor
União Européia e Mercosul: Supranacionalidade versus Intergovernabilidade	Eduardo Biacchi Gomes
La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo?	Sandra Colombo e Fernando Piñero
A Carta Democrática Interamericana e a eterna novidade da democracia	Antônio de Pádua Fernandes Bueno e Julius Moreira Mello
Internacionalização da Amazônia Legal? Aspectos político-históricos e neo-colonialismo expropriatório	Leonardo Arquimimo de Carvalho
vol. 4, n. 1, 2002	
A Guerra contra o Terror: Petróleo e Armamentismo	Luiz Alberto Moniz Bandeira
Hacia una Modificación del Régimen de Paz y Seguridad Internacional? - Los Atentados del 11 de septiembre y el Uso de la Fuerza	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino

O Brasil e o Fundo Monetário Internacional: uma Ánalise das Várias Fases de seu Relacionamento sob a Luz dos Jogos de dois Níveis	Daniel Silva Balaban
Reconsidering Westphalia: Contending Perspectives on the Future of the Nation-State	Federico Merke
Processos de Cooperação e Integração na Ásia-Pacífico	Henrique Altemani de Oliveira
Direito Internacional Humanitário e a Proteção dos Civis: Considerações sobre a Efetividade de sua Aplicação	Marcos Alexandre de Araújo Iamamura
O Triângulo Imperfeito: as Relações França-Brasil-Europa Ocidental na Década de Noventa	Antônio Carlos Moraes Lessa
Política Externa e Desenvolvimento - o Brasil de JK	Pio Penna Filho
vol. 4, n. 2, 2002	
La Política Euromediterránea: Su Dimensión Parlamentaria en el Processo de Barcelona	Cristina Ângela Retta Sivolella
Poder e Interdependência: Novas Perspectivas de Análise das Relações Internacionais	Roberto di Sena Júnior
A Importância das Negociações Internacionais na Criação das Normas da Organização Mundial do Comércio	Jete Jane Fiorati
The Foreign Policy of the European Union Towards MERCOSUR in Historical Perspective	Andréa Ribeiro Hoffman
O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um Relacionamento feito de Altos e Baixos	Paulo Roberto de Almeida
O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas	Shiguenoli Miyamoto
Guerra Biológica	Valdi Lopes Tutunji
vol. 5, n. 1, 2003	
Doutrinarismo e Realismo na percepção do interesse nacional: Política Macro-Econômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA	Carlos Roberto Pio da Costa Filho e Eduardo Viola
O pensamento latino-americano de relações internacionais	Carlos Eduardo Vidigal
O Nacionalismo Basco e o ETA	Hugo R. Suppo e Mônica Lessa
O pragmatismo impossível: A política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)	Mônica Hirst
A interminável busca da normalidade: as origens e a evolução do sistema político da França contemporânea	Antônio Carlos Moraes Lessa

O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da Alca	João Augusto de Castro Neves
Introdução à história da Segunda Guerra Fria (1979-1989)	Carlos Federico Domínguez Avila
Los acuerdos migratorios y de circulación laboral en el ambito del Mercosur	Lincoln Bizzozero e Ana Pastorino
vol. 5, n. 2, 2003	
As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Eqüidistância, pragmatismo e realismo	Norma Breda dos Santos
O Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral	Pio Penna Filho
Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo	Hugo R. Suppo
Para que o Brasil precisa de forças armadas?	João Paulo Soares Alsina Júnior
Economia, geopolítica e hegemonia: Leituras de Wallerstein, Arrighi e Elias sobre a ascenção das potências hegemônicas	Leonardo Weller
A Negociação Cultural na Assistência Consular a Iruan em Taiwan	Paulo Antônio Pereira Pinto
vol. 6, n. 1, 2004	
A política ambiental internacional: uma introdução	Lilian Cristina Burlamaqui Duarte
Conhecimento científico e formação de regimes ambientais internacionais: o caso do regime de biossegurança	Cristina Yumie Aoki Inoue e Rafael Schleicher
O regime internacional de biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros	Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros-Platiau
O protocolo de Cartagena sobre biossegurança e sua implementação pelo Brasil	Mariangela Rebuá de Andrade Simões
A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global	Eduardo Viola
Novo regionalismo, livre-comércio e proteção ambiental: o caso do NAFTA	Tatiana Coutto
Alianças e coalizões no ativismo verde transnacional	Rafael Duarte Villa
vol. 6, n. 2, 2004	
Governabilidade democrática: apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional	Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli
Vaticano: do conservadorismo à esperança frustrada no período bipolar	Virgílio Caixeta Arraes

Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula	Luiz Augusto P. Souto Maior
Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004)	Cristina Soreanu Pecequilo e Lucyana Sposito Gomes
A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa	Theo Farrell
O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais	José Alexandre Lopes Pereira
A África do Sul e o IBSA: constrangimentos e desafios	Darlene Miller
O alargamento da União Européia e os impactos nas relações União Européia-Mercosul: dois estudos de caso – Alemanha e Espanha	Cristina Ângela Retta Sivolella
vol. 7, n. 1, 2005	
As Relações Internacionais, a Sociologia e os debates correntes sobre conflito, cooperação e mudanças na Ordem Internacional	Eiiti Sato
Recorrências e desafios: as Conferências das Nações Unidas nos anos noventa	Carolina Moulin Aguiar
Europes des Patries: Histórico da Extrema Direita Européia	Carla Brandalise
A Reforma do Judiciário como retrocesso para a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: um estudo sobre o novo § 3º do Artigo 5º da Constituição Federal	George Rodrigo Bandeira Galindo
Califórnia ou Delaware? A Formação do Regime Internacional do Comércio de Resíduos Perigosos	Paulo Esteves, Matilde de Souza, Camila Penna e Lucas Grassi Freire
Novas dimensões da Negociação na Cooperação Internacional: a experiência da Ajuda Externa Financeira no Brasil	Rodrigo Pires de Campos
História e Destino: A Frontier Thesis de Frederick Jackson Turner	Arthur Lima de Avila
vol. 7, n. 2, 2005	
Da teoria à análise política: guerra do Iraque ou do reordenamento unipolar?	Eugenio Diniz
"Exportação da democracia": hegemonia do modelo neoconservador na política estadunidense para o Oriente Médio?	Peter Demant
Mitos, maravilhas e razão nas visões francesas do Brasil (séculos XVI a XVIII)	Carmen Licia Palazzo

Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai	Andrea Ribeiro Hoffmann
Concentração, internacionalização e convergência tecnológica: obstáculos à integração cultural no Mercosul	Maria Susana Arrosa Soares, Rebeca Hennemann Vergara de Souza e Uilson Garcia Brito
Governança mundial, Estado e democracia: considerações a partir de alguns estudos de caso	Carlos S. Arturi
Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes	Miriam Gomes Saraiva
vol. 8, n. 1, 2006	
En busca del equilibrio: la politica exterior paraguaya entre 1920 y 1925	Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco	Cristina Patriota de Moura
Dez anos da CPLP: As perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa	Adriano de Freixo
ONU, 61. Sociologia política de uma instituição sexagenária em tempos de globalização	Luiz Feldman e Dawisson Belém Lopes
Os limites do Direito Internacional face à política	Salem Hikmat Nasser
Multilateralismo em Direitos Humanos e Política Externa brasileira na OEA	Estevão Ferreira Couto
A Doutrina Bush revista: o segundo tempo de uma mesma partida	Erica Simone Resende
Conflitos na civilidade: terrorismo extremo e relações internacionais	Hugo Arend
Da hegemonia ao poder brando: implicações de uma mudança conceitual	Geraldo Zahran e Leonardo Ramos

INSTRUÇÕES PARA OS COLABORADORES

1. São admitidos trabalhos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais, escritos em português, inglês, francês ou espanhol.

2. A publicação dos trabalhos está condicionada a pareces de membros do Conselho Científico de *Cena Internacional* (Conselho Consultivo, Conselho Editorial e Pareceristas *Ad Hoc*) garantido o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.

3. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal.

4. Os trabalhos devem ser acompanhadas de palavras-chave e de um resumo em português e abstract em inglês de até 250 palavras. A contribuição deve conter a vinculação institucional do autor.

5. As notas deverão ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais ao texto. Referências bibliográficas, quando necessárias, deverão aparecer no próprio texto, com a menção do último sobrenome do autor, acompanhado do ano da publicação e do número da página, quando necessário (Cervo, 2000: 23). As referências bibliográficas devem ser listadas ao final do artigo, em ordem alfabética, observando-se os seguintes critérios:

Para livros

Exemplo: DEMANT, Peter (2004), *O Mundo Muçulmano*. São Paulo, Contexto.

Para artigos de revista

Exemplo: HUNTINGTON, Samuel P. (1999), "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 2, pp. 35-49.